

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**A SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL
BRASILEIRO.**

*Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Lisboa, para a
obtenção do grau de Mestre em Prática
Jurídica na Especialidade de Direito do
Ambiente, das Energias e dos Recursos
Naturais, orientada pelo Sr. Prof. Doutor
João Miranda.*

Ariane Baars de Arruda Botelho
2018/2019

A SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL BRASILEIRO.

À memória da minha amada avó.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado entende que a burocracia e morosidade no processo administrativo ambiental consistem em um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos órgãos ambientais. No Brasil, uma licença ambiental pode levar anos até ser concedida, sem que tal fato signifique necessariamente um maior nível protetivo do meio ambiente. Fatores como: (i) inutilização de guias ou documentos técnicos na avaliação de impactos ambientais; (ii) falta de articulação e comunicação entre o órgão ambiental licenciador e entidades ou órgãos intervenientes nos processos de licenciamento ambiental; e (iii) inexistência de uma gestão adequada dos processos pelo órgão ambiental, são apenas alguns obstáculos que tornam os procedimentos ambientais menos eficientes. Este trabalho possui como principal objetivo expor acerca de alguns dos principais entraves que impedem o processo administrativo ambiental de fluir com maior celeridade no Brasil, bem como sugerir alguns caminhos que podem ser trilhados para solucionar tais problemáticas. Assim, primeiramente, será feita uma introdução sobre como obstáculos decorrentes, muitas vezes, da burocracia e da falta de organização, vem atingindo os processos ambientais sancionadores e de licenciamento ambiental, no âmbito federal. Depois, será abordado o princípio constitucional da eficiência ao qual a Administração Pública, por força da Constituição da República Federativa do Brasil, deve se submeter. Logo após, será disposto sobre o licenciamento ambiental brasileiro e seu modelo trifásico convencional, composto por três licenças sucessivas e sobre como a simplificação resta disposta no ordenamento jurídico pátrio. Em seguida, será abordado sobre as questões mais problemáticas constatadas, em auditorias, no órgão ambiental federal. Por fim, se dispõe sobre o Sistema da Indústria Responsável, relevante instrumento simplificador no regime jurídico português e os mais recentes passos dados, no Brasil, em busca da simplificação nos procedimentos administrativos ambientais.

Palavras Chaves: Simplificação; Processo administrativo ambiental brasileiro; Processo de licenciamento ambiental; Princípio da eficiência; Desburocratização processual; Celeridade.

ABSTRACT

This Master's Thesis understands that the bureaucracy and slowness in the environmental administrative process is one of the greatest challenges to be faced by the environmental agencies. In Brazil, an environmental permitting may take years to be granted – and this does not necessarily mean a higher level of environmental protection. Issues as: (i) invalidation of technical guides or documents in environmental impact assessment; (ii) lack of articulation and communication between the permitting environmental agency and entities or agencies involved in environmental permitting agency are some examples of obstacles that make environmental procedures less efficient. The main objective of this paper is to expose some of the main obstacles that prevent environmental administrative process to flow faster in Brazil as well as suggesting solutions. Firstly, an introduction will be made on how obstacles - often resulting from bureaucracy and lack of organization – have been affecting the sanctioning and permitting environmental processes at the federal level. Then, the constitutional principle of efficiency - to which the Public Administration must be submitted – will be addressed. After that, the paper will analyze the Brazilian environmental permitting process and its conventional three-phase model as well as how the simplification remains in the national legal system. Next, the main issues found in the federal environmental agency's audit. Finally, it deals with the Responsible Industry System, a relevant simplifying instrument in the Portuguese legal system and the most recent steps taken in Brazil to simplify environmental administrative procedures.

Keywords: Simplification; Brazilian environmental administrative process; Environmental permitting process; Principle of efficiency; Less bureaucratic procedure; Legal procedure.

ABREVIATURAS

AAC - Autorização Ambiental Comunicada
AIA - Avaliação de Impacto Ambiental
APP - Área de Preservação Permanente
ART - Anotação de Responsabilidade Técnica
CGU - Controladoria-Geral da União
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente
Copam - Conselho Estadual de Política Ambiental
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil
DILIC - Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
FCP - Fundação Cultural dos Palmares
FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente
Ficha de Caracterização de Atividade
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
IAIA - International Association for Impact Assessment
IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDE-Sisema - Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Inea - Instituto Estadual do Ambiente
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LAC - Licença Ambiental Comunicada
LAI - Licença Ambiental Integrada
LAS - Licença Ambiental Simplificada
LAT - Licenciamento Ambiental Trifásico
LAU - Licença Ambiental Unificada
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
LP – Licença Prévia

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MDE - Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Econômica

NEPA - National Environmental Policy Act

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

RAS - Relatório Ambiental Simplificado

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

Seas - Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade

Semad - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais

Sicafi - Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização do Ibama

SisLic - Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental

SLAM - Sistema de Licenciamento Ambiental do Rio de Janeiro

SLAP - Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

TCU - Tribunal de Contas da União

TRE - Termo de Referência Específico

UC – Unidade de Conservação

ZA - Zona de Amortecimento

ZER - Zona Empresarial Responsável

ÍNDICE

Introdução.....	11
1. O princípio constitucional da eficiência	13
2. Breve análise acerca do licenciamento ambiental brasileiro	15
2.1. O surgimento do instrumento do licenciamento ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.....	15
2.2. A competência dos entes federativos para licenciar empreendimentos ou atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental .	17
2.3. O sistema trifásico de licenciamento, adotado como regra geral no Brasil...	19
3. A simplificação no ordenamento jurídico pátrio	21
4. Os principais entraves ao processo administrativo ambiental federal e formas de simplificação	27
4.1. A utilização de guias e documentos técnicos na avaliação de impactos ambientais	31
4.2. A articulação e comunicação com os órgãos e entidades intervenientes nos processos de licenciamento ambiental.....	38
4.2.1. Da possibilidade de órgãos ou entidades intervirem em um processo de licenciamento ambiental	38
4.2.2. Das hipóteses de interveniência, em âmbito federal, constantes no sistema normativo brasileiro	41
4.2.3. A necessidade de maior articulação e comunicação do Ibama com os órgãos e entidades intervenientes nos processos.....	43
4.3. A gestão dos processos de licenciamento ambiental	46
5. A simplificação trazida pelo Sistema da Indústria Responsável ao diploma jurídico Português - Decreto-Lei n. 169/2012.....	48
6. Os mais recentes passos em direção à simplificação dos procedimentos ambientais na legislação brasileira	56
6.1. Código Estadual do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina - Lei Estadual n. 4.675/2009	56
6.2. Deliberação Normativa n. 217/2017 do Conselho de Política Ambiental do Estado de Minas Gerais.....	61
6.3. Minuta do novo Decreto Estadual do Rio de Janeiro de licenciamento e demais procedimentos de controle ambiental	67

CONCLUSÃO	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

Introdução

Conforme consta no Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) lavrou, entre os anos de 2013 e 2017, 80.000 (oitenta mil) autos de infração, o que representa uma média anual de, aproximadamente, 16.000 (dezesesseis mil) autos, totalizando o extraordinário valor de R\$ 3.700.000.000,00 (três bilhões e setecentos milhões de reais) em multas ambientais¹.

Contudo, a falta de celeridade nos processos administrativos ambientais sancionadores - que chegam a durar incríveis 05 (cinco) anos e 02 (dois) meses - traz consigo grandes problemas como o desestímulo ao pagamento das multas ambientais, elevação de custos administrativos, além do risco de que tais processos prescrevam, prejudicando a eficácia e efetividade das ações fiscalizatórias pelo órgão ambiental.

A suposta ineficiência de o órgão ambiental federal em desempenhar atividades de instrução e julgamento dos processos administrativos - que, até a data de 31 de dezembro de 2017, mantinha um passivo correspondente a 126.082 (cento e vinte e seis mil e oitenta e dois) processos em aberto² - decorre de questões muitas vezes complexas, que demandam soluções mais elaboradas do que um simples aumento no número de servidores, por exemplo.

A dificuldade em se digitalizar os aproximados 96.485 (noventa e seis mil quatrocentos e oitenta e cinco) processos administrativos físicos em trâmite perante o Ibama é um outro fator preocupante que contribui para o elevado tempo de conclusão dos processos administrativos sancionadores³.

Ademais, quando digitalizados, novos problemas surgem, uma vez que o limitado Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização do Ibama (Sicafi) - que contém as informações relacionadas à fiscalização ambiental do órgão -,

¹ Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – abril de 2019. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12741.pdf>

² *Ibid.* p. 21.

³ *Ibid.* p. 102.

possui certas deficiências, especialmente no que tange ao controle de prazos e organização dos processos.

Mesmo quando a norma visa simplificar determinado processo, como a criação da figura do “julgamento simplificado” pela Instrução Normativa do Ibama nº 10/2012, esbarra-se em problemáticas relacionadas à inexatidão de definição e incerteza acerca dos procedimentos a serem adotados.

A ineficiência do sistema, morosidade e burocracia também se verificam nos processos administrativos ambientais de licenciamento.

Conforme pontuado por estudo da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República⁴, o licenciamento ambiental ainda é marcado por demoras injustificadas, exigências demasiadamente burocráticas, decisões poucos fundamentadas e insensatez desenvolvimentista de empreendedores. Nesse sentido, segundo o atual presidente do Ibama, Eduardo Fortunato Bim, o processo de licenciamento ambiental “é artesanal, poucas coisas são padronizadas, faltam parâmetros de qualidade”⁵.

Em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no último ano, buscou-se identificar os principais gargalos do licenciamento ambiental federal e sugerir ao Ibama ações de melhoria⁶.

Questões como a necessidade de aprimoramento da articulação e comunicação entre o Ibama e os órgãos intervenientes, melhoramento na gestão dos processos e maior estruturação e padronização dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental (AIA) foram alguns dos pontos levantados na auditoria.

Para tanto, o presente trabalho, ao expor algumas das principais problemáticas enfrentadas no âmbito do processo administrativo ambiental - seja no processo para obtenção de licença ou no processo sancionador -, tem como objetivo abordar aspectos da simplificação que foram e vem sendo adotados no

⁴ Secretaria de Assuntos Estratégicos, Presidência da República; Licenciamento Ambiental – Documento para discussão, versão preliminar. Disponível em: <http://www.robortounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/licenciamento-ambiental.pdf>

⁵ Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/futuro-presidente-do-ibama-quer-licenciamento-ambiental-automatico,a8b3d565bc174aeeb35da55ae8653c3c30xcjdku.html>

⁶ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/CA/C6/59/28/7AE4C6105B9484B6F18818A8/024.048-2018-6-%20Licenciamento%20ambiental.pdf>

ordenamento jurídico, capazes de tornar os processos mais céleres e eficientes, sem diminuir a proteção ao meio ambiente.

Nesses termos, importa destacar, primeiramente, o consagrado princípio constitucional da eficiência, o qual vai de encontro à demasiada burocracia vivenciada nos processos administrativos ambientais.

1. O princípio constitucional da eficiência.

O princípio da eficiência se encontra previsto na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) que inovou em relação às anteriores Constituições brasileiras no sentido de transportar, expressamente, alguns dos mais importantes princípios aos quais se submete a Administração Pública Direta e Indireta.

Nesse sentido, o *caput* do artigo 37 da CRFB, cuja redação atual foi dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, assim estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência(...).

(grifos nossos)

A Emenda Constitucional n. 19/1998 traz à Carta Magna o princípio da eficiência que, conforme ensina Hely Lopes Meirelles, “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”, decorrendo desse princípio o dever de eficiência⁷, uma vez que deve ser aplicado no sentido de que, a atividade administrativa (causa), em face ao

⁷ “O dever de eficiência, ora erigido à categoria de princípio norteador da atividade administrativa, com a redação dada ao caput do art. 37 da CF pela EC 19, como bem lembrado por Carvalho Simas⁷, corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana, o que já se achava consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, ao submeter toda a atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalecer o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeitar a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomendar a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100).” MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. BURLE, Carla Rosado. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 117.

atendimento do interesse público objetivado, deve buscar e produzir um resultado razoável.⁸

Ainda que tal princípio tenha alcançado *status* constitucional, Carvalho Filho pontua que, sem a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública, bem como dos interesses da sociedade, a referida menção no bojo da Constituição Federal brasileira de nada adiantaria. Ademais disso, é necessário que sejam considerados diversos aspectos dentro do princípio da eficiência, tais como, a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza, flexibilização e, especialmente, a desburocratização⁹.

A burocracia, inegável entrave para a eficiência da Administração Pública, busca ser superada por meio da edição de normas como, por exemplo, a recente Lei Federal n. 13.726, de 08 de outubro de 2018, a qual racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Através da supressão e simplificação de formalidades ou exigências tidas como desnecessárias ou superpostas, a citada Lei institui o Selo de Desburocratização e Simplificação, que, conforme estabelece o art. 7º, destina-se a “reconhecer e a estimular projetos, programas e práticas que simplifiquem o funcionamento da administração pública e melhorem o atendimento aos usuários dos serviços públicos”.

Para tanto, a fim de se obter o Selo de Desburocratização e Simplificação, os seguintes critérios serão observados: (i) racionalização de processos e procedimentos administrativos; (ii) a eliminação de formalidades desnecessárias ou desproporcionais para as finalidades almejadas; (iii) os ganhos sociais oriundos da medida de desburocratização; (iv) a redução do tempo de espera no atendimento dos serviços públicos; (v) a adoção de soluções tecnológicas ou organizacionais que possam ser replicadas em outras esferas da administração pública¹⁰.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. BURLE, Carla Rosado. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 105.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019. p. 107-108.

¹⁰ Art. 7, p. único, da Lei Federal n. 13.726/2018.

No direito ambiental, a Administração Pública, por meio do órgão público ambiental, será eficiente se propiciar o exercício do direito de todos ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio¹¹.

2. Breve análise acerca do licenciamento ambiental brasileiro.

Antes de se adentrar no tema da simplificação dos processos administrativos ambientais, convém realizar uma síntese acerca do surgimento do licenciamento ambiental, instrumento de controle no ordenamento jurídico brasileiro, bem como estabelecer alguns conceitos iniciais e definições que se fazem necessárias.

2.1. O surgimento do instrumento do licenciamento ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal brasileira dedicou especial atenção à proteção do meio ambiente ao dispor em seu artigo 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A defesa do meio ambiente também se mostra como princípio norteador e inseparável da ordem econômica, conforme determina o art. 170, inciso VI, da CRFB:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
I – soberania nacional;
II – propriedade privada;
III – função social da propriedade;
IV – livre concorrência;
V – defesa do consumidor;
VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
VII – redução das desigualdades regionais e sociais;
VIII – busca do pleno emprego;
IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

(grifos nossos)

¹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 325.

Assim, a fim de assegurar um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, tem-se, no sistema normativo brasileiro, o licenciamento ambiental, sendo este um dos mais potentes e importantes instrumentos de gestão da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Federal n. 6.938/1998.

A Política Nacional do Meio Ambiente é considerada um marco no direito ambiental brasileiro. Isso porque, a referida lei trouxe, ao ordenamento jurídico, princípios e regras que norteiam a defesa do patrimônio ambiental.

Dentre eles, destaca-se o licenciamento ambiental, ferramenta de controle necessária para a prévia “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”, conforme prevê o art. 10, da Lei n. 6.938/1998.

No campo do sistema normativo, o licenciamento ambiental é definido como o “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”¹²¹³.

No Brasil, o licenciamento ambiental é um rito complexo - que permite a intervenção de diversos agentes dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)¹⁴ -, consistente em, ao menos, oito fases, conforme

¹² Art. 2º, inciso I, da Lei Complementar n. 140/2011.

¹³ A Resolução CONAMA n. 237/97 traz, ainda, as seguintes definições em seu artigo 1º, incisos I e II:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas aplicáveis ao caso.

II – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

¹⁴ O Sisnama foi instituído pela Lei Federal n. 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto Federal n. 99.274/1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, possuindo a seguinte estrutura: (i) Órgão Superior: Conselho de Governo; (ii) Órgão Consultivo e Deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); (iii) Órgão Central: Ministério

disposto no art. 10 da Resolução n. 237/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), quais sejam:

- (i) Definição pelo órgão licenciador com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento;
- (ii) Requerimento da licença pelo empreendedor e seu anúncio público;
- (iii) Análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos apresentados e a realização de vistorias técnicas, se necessárias;
- (iv) Solicitação de esclarecimentos e complementação pelo órgão licenciador;
- (v) Realização ou dispensa de audiência pública;
- (vi) Solicitação de esclarecimentos e complementações decorrentes da audiência pública;
- (vii) Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- (viii) Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, com respectiva publicidade.

2.2. A competência dos entes federativos para licenciar empreendimentos ou atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

No que tange a competência dos entes federativos para proteção do meio ambiente, cabe ressaltar o art. 23, da Constituição Federal brasileira, que estabelece a competência comum para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos seguintes termos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

do Meio Ambiente (MMA); (iv) Órgão executor: Ibama; (v) Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (vi) Órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

(grifos nossos)

Com vistas a viabilizar o exercício dessa competência comum, o art. 23, parágrafo único, estabeleceu, expressamente, o dever de cooperação entre os entes federativos.

Assim, a fim de regulamentar o referido parágrafo único do art. 23, da Constituição Federal, foi promulgada a Lei Complementar n. 140/2011, que sistematiza as competências executivas ambientais cabíveis a cada ente, especialmente no que se refere ao licenciamento ambiental e à fiscalização de atividades lesivas ao meio ambiente¹⁵.

No que se refere a competência para licenciamento, a Lei Complementar n. 140/2011 deixa claro, em seu art. 13, que os empreendimentos e atividades são licenciados por um único ente federativo, não havendo que se falar em sobreposição de entes na atuação do licenciamento ambiental.

A regra básica trazida pela Lei Complementar n. 140/2011 é a da competência espacial, determinada pela abrangência dos impactos diretos que possam resultar do empreendimento ou atividade, conforme já dispunha a Resolução CONAMA n. 237/1997¹⁶.

¹⁵ Sobre as leis complementares referidas no art. 23, § único, Leme Machado expõe: “As leis complementares do parágrafo único do art. 23 da CF não tem por finalidade modificar o caput do próprio artigo, isto é, não podem pretender transformar competências, que são comuns, em competências privativas, únicas e especializadas. Se fossem esses os objetivos do parágrafo único, seria preciso uma transformação radical no texto do caput do art. 23. A competência “comum” estabelece uma comunhão na gestão das matérias apresentadas no art. 23. A Constituição não quer que o meio ambiente seja administrado de forma separada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É razoável entender-se que, na competência comum, os entes federados devam agir conjuntamente”. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 182-183.

¹⁶ Sobre a competência espacial, observe-se os seguintes artigos da Res. CONAMA n. 237/97:
Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: (...) III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados.

Nesses termos, toda matéria local atrai a competência licenciatória do Município¹⁷; ao Estado competem matérias de nível microrregional¹⁸ e a matéria supraestadual clama pela interferência da União^{19,20}.

2.3. O sistema trifásico de licenciamento, adotado como regra geral no Brasil.

Outro ponto que merece destaque é o modelo licenciatório utilizado no Brasil. Isso porque, enquanto a maior parte dos países adota o sistema bifásico de licenciamento²¹, no Brasil a regra geral é a utilização do modelo trifásico.

Nesses termos, para que seja autorizada a operação de determinado empreendimento ou atividade utilizadora de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, o interessado deve obter, inicialmente, a licença prévia, posteriormente, a licença de instalação e, por fim, a licença de operação.

As licenças em questão estão dispostas no artigo 8º, da Resolução CONAMA n. 237/97, que as define da seguinte forma:

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades: (...) III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

¹⁷ Lei Complementar 140/2011:

Art. 9º - São ações administrativas dos Municípios: (...) XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

¹⁸ Lei Complementar 140/2011:

Art. 8º - São ações administrativas dos Estados: (...) XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º.

Constituição Federal de 1988:

Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

¹⁹ Art. 7º - São ações administrativas da União: (...) XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: (...) e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados.

²⁰ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 807.

²¹ Após pesquisa, não foi encontrado, em demais países, qualquer sistema que se assemelhe ao modelo trifásico adotado no Brasil.

Art. 8º. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I – Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II – Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III – Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

No âmbito federal, o sistema trifásico foi implementado pelo Decreto n. 88.351/1983, que regulamentou a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Ressalta-se, contudo, que a referida norma federal não foi a responsável pela inauguração desse sistema no país.

A concepção e o desenvolvimento do conceito de Licença Prévia tiveram suas origens no Estado do Rio de Janeiro, através dos estudos realizados pela Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente (FEEMA) - atual Instituto Estadual do Ambiente (Inea) -, para implantação do primeiro sistema de licenciamento ambiental do Estado, ainda na década de 70.

A norma que trouxe ao ordenamento jurídico estadual do Rio de Janeiro o sistema trifásico foi o Decreto-Lei n. 1.633/1977, que regulamentava, em parte, o Decreto-Lei n. 134/1975, responsável pela instituição do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP)²².

O sistema trifásico no país, tendo a Licença Prévia como primeiro instrumento de autorização do processo, teve boa aceitação, pois pensava-se que, uma fase anterior à Licença de Instalação - ocasião em que ainda se discute a concepção e localização do projeto, bem como suas alternativas tecnológicas e locacionais

²² Artigo 4º - São instrumentos de controle do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO).

-, poderia ser uma importante aliada para evitar que empreendimentos sem viabilidade ambiental prosperassem²³.

Posteriormente, passou-se a perceber que, o modelo trifásico para determinados empreendimentos ou atividades, com impactos potencialmente pequenos, não se fazia necessário, razão pela qual a simplificação começou a ser percebida, tanto no ordenamento jurídico brasileiro federal, quanto nos estaduais.

3. A simplificação no ordenamento jurídico pátrio.

Simplificar importa em tornar mais claro, menos complexo. Assim, Grace Ladeira Garbaccio e Paulo de Bessa Antunes entendem que deve-se buscar um modelo normativo mais simples, que não diminua a segurança e eficiência do exame das externalidades ambientais negativas²⁴.

A possibilidade de se utilizar procedimentos simplificados no bojo do licenciamento ambiental não é novidade no sistema normativo brasileiro.

A Resolução CONAMA n. 237/97 expressa, em seu art. 12, §1º, que “poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental”, os quais deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

O art. 12 admite, ainda, a adoção de um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para os integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão competente, mediante definição da responsabilidade legal pelo conjunto dos empreendimentos²⁵.

A fim de incentivar ações voluntárias que visem a melhoria e o aprimoramento do desempenho ambiental, o §3º do art. 12 dispõe que, “deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar” os procedimentos de

²³ RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Licenciamento Ambiental e Judicialização: o caso de Belo Monte. In: PINTO, Élica Graziane; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre (Org.). Judicialização, orçamento público e democratização do controle de políticas públicas, Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010. p. 143-167.

²⁴ GARBACCIO, Grace Ladeira. ANTUNES, Paulo de Bessa. Licenciamento ambiental: necessidade de simplificação. Revista Justiça do Direito, 32(3), 2019. p. 562-582. Disponível em: <https://doi.org/10.5335/rjd.v32i3.8516>

²⁵ Art. 12, §2º, da Resolução CONAMA n. 237/1997.

licenciamento de empreendimentos que implementem planos ou programas voluntários de gestão ambiental.

Nessa linha, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) estabeleceu, por meio de um conjunto de portarias próprias e interministeriais, procedimentos simplificados de licenciamento para projetos de infraestrutura, como sistemas de transmissão de energia elétrica e rodovias federais.

No que diz respeito aos projetos de infraestrutura relacionados à transmissão de energia elétrica, tem-se a Portaria MMA n. 421/2011, que dispõe sobre o licenciamento e a regularização ambiental federal de sistemas de transmissão de energia elétrica. A norma reserva um capítulo inteiro para abordar o procedimento simplificado de licenciamento ambiental federal (Capítulo III).

A Portaria estabelece que, nas hipóteses em que os sistemas de transmissão de energia elétrica forem de pequeno potencial de impacto ambiental - independentemente da tensão -, o procedimento a ser adotado será o simplificado, desde que atenda aos pressupostos constantes no art. 5º da Portaria²⁶.

No bojo do Capítulo III, são determinados prazos mais sucintos para atuação do Ibama e do empreendedor, determinando o prazo de, no máximo, 60 dias para emissão da licença prévia, contados da data de ratificação do enquadramento do empreendimento pelo Ibama.

Em relação aos projetos de rodovias federais, a Portaria MMA n. 420/2011 dispõe sobre procedimentos a serem aplicados pelo Ibama na regularização ambiental das rodovias federais, estabelecendo o seguinte:

Art. 13 A critério do IBAMA, poderão ser objeto de procedimento específico e simplificado de licenciamento

²⁶ Art. 5º O procedimento de licenciamento ambiental federal de sistemas de transmissão de energia elétrica enquadrados, independentemente da tensão, como de pequeno potencial de impacto ambiental será simplificado quando a área da subestação ou faixa de servidão administrativa da linha de transmissão não implicar simultaneamente em: I - remoção de população que implique na inviabilização da comunidade e/ou sua completa remoção; II - afetação de unidades de conservação de proteção integral; III - localização em sítios de: reprodução e descanso identificados nas rotas de aves migratórias; endemismo restrito e espécies ameaçadas de extinção reconhecidas oficialmente; IV - intervenção em terra indígena; V - intervenção em território quilombola; VI - intervenção física em cavidades naturais subterrâneas pela implantação de torres ou subestações; VII - supressão de vegetação nativa arbórea acima de 30% da área total da faixa de servidão definida pela Declaração de Utilidade Pública ou de acordo com a NBR 5422 e suas atualizações, conforme o caso e; VIII - extensão superior a 750 km.

ambiental as obras de pavimentação, duplicação e ampliação da capacidade das rodovias, desde que inseridas na área de sua faixa de domínio, nos termos das definições contidas nesta Portaria.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, após a aprovação dos estudos ambientais e dos programas de controle ambiental, o IBAMA poderá emitir, concomitantemente, as licenças pertinentes.

(grifos nossos)

Conforme se depreende do artigo 13, da Portaria MMA n. 420/2011 em comento, as obras de pavimentação, duplicação e ampliação da capacidade de rodovias inseridas na área de sua faixa de domínio poderão ter suas licenças emitidas concomitantemente pelo Ibama, após aprovação dos estudos ambientais e programas de controle ambiental.

Os modelos simplificados de licenciamento ambiental também se encontram estabelecidos nas normas dos Estados da federação brasileira.

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual n° 5.101/2007, que institui o Instituto Estadual do Ambiente (Inea) e dispõe sobre providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais, estabelece, em seu art. 9º, inciso VI, que compete ao Conselho Diretor “decidir sobre processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto (...) ressalvadas as hipóteses de atividades ou empreendimentos de baixo impacto, que poderão ser submetidos a processos simplificados de licenciamento, cometidos à diretoria específica” (grifos nossos).

Nesses termos, o Decreto Estadual n. 44.820/14, que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Rio de Janeiro (SLAM), trouxe em seu bojo a possibilidade de o órgão ambiental, em uma única fase, atestar a viabilidade ambiental, aprovar a localização e autorizar a implantação e operação do empreendimento ou atividade.

Para tanto, os empreendimentos ou atividades devem ser essencialmente enquadrados como de baixo impacto, classificação que pode incluir empreendimentos de médio ou grande portes, desde que sejam necessariamente classificados na legislação estadual como de baixo impacto²⁷.

²⁷ Artigo 12 - A Licença Ambiental Simplificada (LAS) é concedida antes de iniciar-se a implantação do empreendimento ou atividade e, em uma única fase, atesta a viabilidade ambiental, aprova a localização

Os empreendimentos ou atividades que se enquadrarem nesta condição poderão solicitar a Licença Ambiental Simplificada, no Estado do Rio de Janeiro.

A respeito disso, com vistas a determinar a classificação do impacto da atividade ou do empreendimento, o artigo 23 do SLAM aduz que o enquadramento em classes é dado conforme o porte e potencial poluidor do empreendimento. A tabela 1 da norma traz as classes do impacto, podendo este ser insignificante, baixo, médio ou alto, nos seguintes termos:

Art. 23. Os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental são enquadrados em classes, de acordo com seu porte e potencial poluidor, as quais determinam a magnitude do impacto ambiental.

§ 1º O porte é estabelecido com base em critérios que qualificam o empreendimento ou a atividade como de porte mínimo, pequeno, médio, grande ou excepcional, na forma de regulamento específico.

§ 2º O potencial poluidor é estabelecido com base em critérios que qualificam o empreendimento ou a atividade como de potencial poluidor insignificante, baixo, médio ou alto, na forma de regulamento específico.

§ 3º O impacto ambiental é classificado como insignificante, baixo, médio ou alto, em função de suas classes, de acordo com a Tabela 1.

Porte	Potencial Poluidor			
	Insignificante	Baixo	Médio	Alto
Mínimo	Classe 1A IMPACTO INSIGNIFICANTE	Classe 2A BAIXO IMPACTO	Classe 2B BAIXO IMPACTO	Classe 3A MÉDIO IMPACTO
Pequeno	Classe 1B IMPACTO INSIGNIFICANTE	classe 2C BAIXO IMPACTO	Classe 3B BAIXO IMPACTO	Classe 4A MÉDIO IMPACTO
Médio	Classe 2D BAIXO IMPACTO	Classe 2E BAIXO IMPACTO	Classe 4B MÉDIO IMPACTO	Classe 5A ALTO IMPACTO
Grande	Classe 2F BAIXO IMPACTO	Classe 3C MÉDIO IMPACTO	Classe 5B ALTO IMPACTO	Classe 6A ALTO IMPACTO
Excepcional	Classe 3D BAIXO IMPACTO	Classe 4C MÉDIO IMPACTO	Classe 6B ALTO IMPACTO	Classe 6C ALTO IMPACTO

Tabela 1 - Classificação de impacto de empreendimentos e atividades.

(grifos nossos)

e autoriza a implantação e a operação de empreendimento ou atividade **classificado como de baixo impacto ambiental**, com base nos critérios definidos no art. 23 deste Decreto, bem como daqueles definidos em regulamento específico, estabelecendo as condições e medidas de controle ambiental que deverão ser atendidas. (grifos nossos)

Logo no ano seguinte à promulgação do Decreto Estadual n. 44.820/14 - SLAM, houve a publicação de um novo decreto, que realizou modificações no Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

Trata-se do Decreto Estadual n. 45.482/2015, de 04 de dezembro de 2015, o qual reconheceu explicitamente “a existência de um grande passivo em relação ao número de processos de licenciamento ambiental em trâmite no órgão ambiental estadual”.

Em razão do grande passivo de processos referido no considerando da norma, esta adicionou, ao SLAM, dentre outros, os artigos 25-A e 25-B, os quais tratam do procedimento simplificado.

Nos moldes do disposto no artigo 25-A, o SLAM passou a prever que poderiam ser submetidos ao procedimento simplificado não apenas requerimentos novos, mas também os já existentes, desde que classificados como de baixo impacto ambiental, como determina o artigo 23 do SLAM.

Por seu turno, o artigo 25-B estabelece que todos os requerimentos de renovação de licenças que mantenham características originais do licenciamento podem ser submetidos ao procedimento simplificado.

Os procedimentos de simplificação passaram a agilizar os processos de baixa impacto no Estado do Rio de Janeiro, na medida em que trâmites, muitas vezes burocráticos, foram reduzidos.

Assim, seguindo a possibilidade de se estabelecer procedimentos simplificados para o licenciamento ambiental, em 2016 são publicadas, no Estado do Rio de Janeiro, duas normas que se referem à simplificação procedimental.

A Resolução n. 69, do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA), publicada em 12 de janeiro de 2016 e Resolução Inea n. 136, publicada em 19 de janeiro de 2016, estabelecem o procedimento simplificado para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de baixo impacto ambiental.

Ambas as normas conceituam, nos seus artigos 2º, o procedimento simplificado como:

“trâmite por meio do qual a emissão ou renovação do documento de licenciamento previsto na legislação ocorre diretamente pelo diretor ou superintendente após a apresentação de documentos previamente definidos e a verificação da localização da atividade ou empreendimento,

estabelecendo-se condições de validade antecipadamente especificadas, assumindo o requerente toda a responsabilidade pelas informações prestadas”.

Através das Resoluções em questão, foram estabelecidos critérios específicos para submissão ao procedimento simplificado de licenciamento ambiental, constantes no artigo 3º das normas.

Para tanto, só pode ser adotado tal procedimento para empreendimentos ou atividades que: (i) para sua implantação, não realizem intervenções em Áreas de Preservação Permanentes (APP); (ii) não intervenham na área correspondente ao percentual mínimo da Reserva Legal previsto em lei; (iii) não estejam inseridos em Unidades de Conservação da Natureza, salvo quando em acordo com o Plano de Manejo, constante em declaração do requerente, ou quando houver anuência emitida pelo órgão gestor da Unidade de Conservação da Natureza; (iv) constem em regulamentação aprovada pelo órgão ambiental competente e sejam classificadas como de baixo impacto ambiental; e (v) constem no Anexo I, da Resolução Inea n. 136/2016.

Relativamente à responsabilidade dos requerentes e técnicos responsáveis, estes respondem pelos estudos e informações prestadas ao órgão ambiental, sujeitando-se às responsabilidades penais, civis e administrativas previstas em legislação vigente, bem como ao indeferimento do requerimento em trâmite ou ao cancelamento dos documentos de licenciamento emitido²⁸.

Recentemente, em 22 de novembro de 2019, foi disponibilizado, para consulta pública, a minuta do novo decreto estadual do Rio de Janeiro, sobre o qual se abordará em Capítulo 6, Subcapítulo 6.3 do presente trabalho (“Os mais recentes passos em direção à simplificação dos procedimentos ambientais na legislação brasileira” - Minuta do novo Decreto Estadual do Rio de Janeiro de licenciamento e demais procedimentos de controle ambiental).

²⁸ Artigo 12, da Resolução Inea n. 136/2016 c/c artigo 8, da Resolução CONEMA n. 69/2016.

4. Os principais entraves ao processo administrativo ambiental federal e formas de simplificação.

A seguir, passa-se a analisar acerca dos maiores obstáculos verificados nos processos administrativos sancionadores e de licenciamento ambientais, conforme dados disponibilizados pela Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União, no âmbito federal. Discorre-se, ainda, sobre eventuais formas de ultrapassar as barreiras que impedem a eficiência e celeridade processual²⁹.

Em trabalho objeto da CGU de 2017, foram avaliados aspectos operacionais das ações fiscalizatórias do Ibama, que gerou o Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n. 69. Dando seguimento ao trabalho daquele ano, a Controladoria-Geral da União, que, dessa vez, focou na instrução dos processos administrativos e julgamento dos autos de infração, publicou o Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental, de abril de 2019.

Conforme citado na Introdução deste trabalho, a falta de celeridade nos processos administrativos ambientais sancionadores - que se arrastam durante anos - aumenta o risco de prescrição dos processos.

Em decorrência disso, pode-se também dizer que há um aumento na percepção da impunidade pela população em geral. Isso porque, prescritos, não podem mais ser cobrados do sancionado, gerando um desestímulo ao pagamento das multas ambientais³⁰.

Diante disso, é preciso que se analise e perceba as reais questões por trás da ineficiência e morosidade que levam à falta de tempestividade do processo sancionador ambiental.

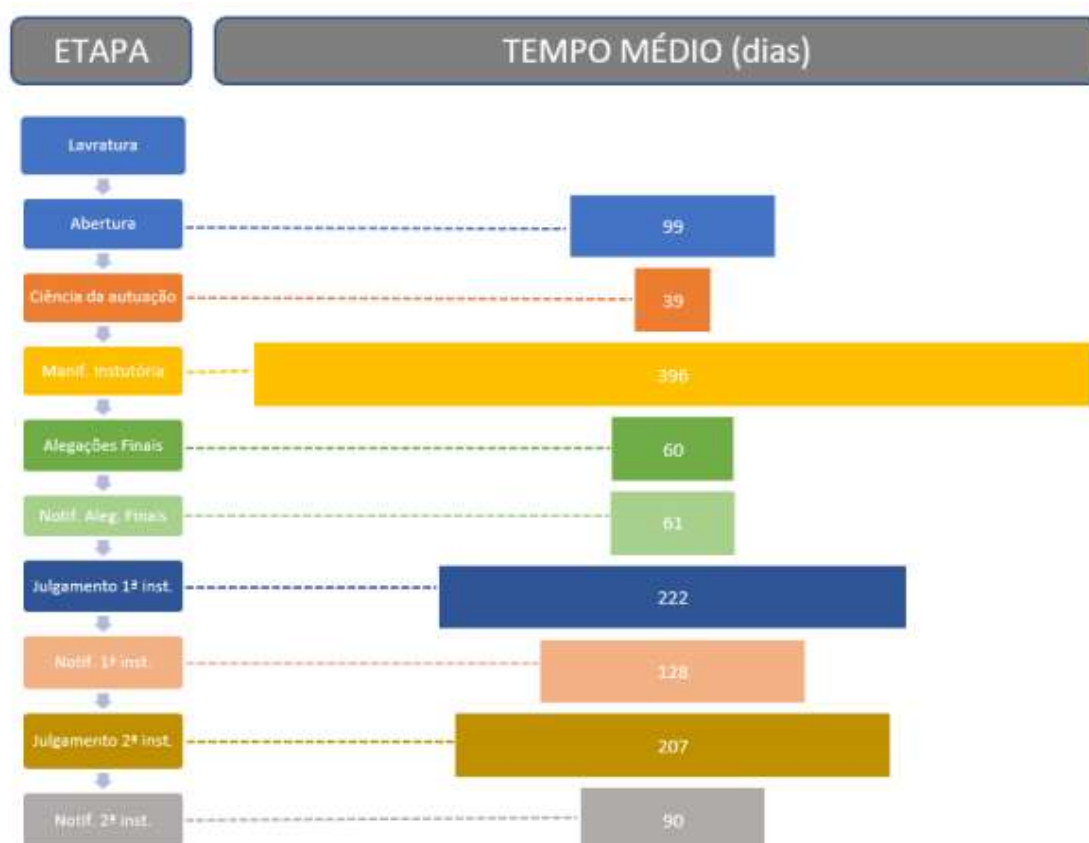
Para fins de organização e melhor compreensão da problemática, a Corregedoria-Geral da União dividiu o processo sancionador em 8 fases: (i) abertura do processo administrativo; (ii) ciência da autuação do auto de infração; (iii) elaboração da manifestação instrutória; (iv) envio da notificação para

²⁹ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n. 69 – Ações relativas à fiscalização ambiental sob responsabilidade do Ibama. 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9752.pdf>.

³⁰ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. 2019. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12741.pdf>, p. 07.

alegações finais; (v) julgamento em 1ª instância; (vi) ciência do julgamento em 1ª instância; (vii) julgamento em 2ª instância e (viii) ciência do julgamento em 2ª instância.

A resposta obtida foi a de que, em todos os citados momentos do processo, verificou-se a falta de celeridade. Assim, os processos permanecem por longos períodos em todas as fases de tramitação. A respeito disso, a tabela abaixo discrimina o tempo médio em que o processo sancionador do Ibama permanece em cada etapa; confira-se:



(Tabela 19 do Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – abril de 2019)

Perceba-se que, tempo médio encontrado para a instauração do processo administrativo relativo ao auto de infração foi de 99 dias, ou seja, mais de três meses após a data de sua lavratura.

Destaca-se que metade dos autos de infração lavrados no período de 2013 a 2017 teve seu respectivo processo administrativo aberto somente após decorrido mais de um mês da lavratura.

Quanto ao prazo normativo para abertura do processo, a legislação estipulou o máximo de cinco dias, após a cientificação do autuado, para instaurar o processo

administrativo, conforme estabelece o artigo 48 da Instrução Normativa Ibama n. 10/2012³¹.

Contudo, a CGU verificou que a maior parte dos autos de infração não possuem seus respectivos processos sancionadores abertos no prazo legal³², demonstrando um gasto excessivo de tempo, incompatível com um simples ato administrativo.

Dentre as possíveis causas relacionadas à demora na abertura dos processos, grande problemática verificada pela Controladoria-Geral da União, através da auditoria, foi a falta de integração entre o sistema SICAFI, que gera o auto de infração, e o SEI, no qual são abertos os processos administrativos do Ibama.

Isso porque, não há comunicação entre esses sistemas, fazendo com que simples procedimentos rotineiros – como abertura de um processo –, sejam excessivamente burocratizados.

Nesse sentido, registre-se que, do total de 80 (oitenta) mil autos de infração lavrados, em 15.155 processos, ou seja, 19% do total, os autuados ainda não haviam sido cientificados até 31 de dezembro 2017. Monetariamente, esse

³¹ Art. 48. Será instaurado processo para apuração de infrações ambientais no prazo de cinco dias contados da entrega do auto de infração ou Termos Próprios ao autuado. § 1º A instauração do processo dar-se-á na Superintendência do IBAMA ou sua unidade descentralizada ou avançada da unidade federativa do local da infração. § 2º As atribuições de processamento e julgamento de autos de infração de uma Superintendência ou Gerência Executiva poderão ser exercidas por outra, quando comum a fiscalização pela unidade do IBAMA do estado vizinho. (Redação do parágrafo dada pela Instrução Normativa IBAMA Nº 4 DE 05/02/2013). § 3º Os autos de infração lavrados em decorrência de atividades licenciadas pela DILIC ou por meio de suas coordenações gerais descentralizadas nos estados serão processados na unidade federativa do local da infração, podendo ser requisitadas informações para instrução processual à equipe de licenciamento ambiental responsável pela apuração dos fatos que originaram o auto de infração, ressalvada a competência das autoridades julgadoras de primeira e segunda instâncias. § 4º Os Autos de Infração lavrados por órgãos conveniados deverão ser encaminhados ao IBAMA no prazo estabelecido no caput deste artigo. § 5º No prazo previsto no caput deverão ser registradas pela fiscalização nos Sistemas Corporativos todas as informações relativas às infrações objeto de autuação, especialmente aquelas relativas a áreas embargadas. § 6º O autuado protocolizará suas petições preferentemente na Unidade do IBAMA encarregada do processamento da autuação, que deverá juntá-las imediatamente ao respectivo processo administrativo originado pelo Auto de Infração. § 7º Recebidas petições em unidade diversa da mencionada no parágrafo anterior, que digam respeito à defesa, pedido de produção de provas, requerimento de conversão de multa e recurso, deverá haver comunicação imediata à autoridade julgadora competente que, entendendo necessário, poderá determinar o sobrestamento do processo objeto da infração administrativa até a juntada da petição e documentos no processo.

³² Descumprimento de: 64% dos autos de infração, caso se considere a data da ciência do autuado; e 95% dos autos de infração, caso se contabilize o prazo a partir da lavratura do auto de infração. Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. 2019. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12741.pdf>. p. 39.

quantitativo representa um volume de aproximadamente 7 bilhões de reais em multa, que aguardam apenas a notificação do autuado³³.

A Controladoria atenta ao fato de que os dois citados momentos do processo sancionador - quais sejam, a abertura do processo administrativo e a notificação do autuado - poderiam ser facilmente automatizadas, gerando ganho de tempo na tramitação do processo sancionador.

Assim, é importante que, desde logo, sejam implementadas ações visando permitir que, ao menos as supramencionadas fases sejam feitas por meio digital, conforme estabelece a Instrução Normativa nº 10/2012:

Art. 57. As intimações realizadas no âmbito do processo deverão ser comunicadas aos interessados por meio de correspondência encaminhada com Aviso de Recebimento - AR convencional ou digital, salvo as intimações para apresentação de alegações finais sem a caracterização de hipótese de agravamento, que se darão mediante publicação de edital na Unidade Administrativa do IBAMA ou em seu sítio na rede mundial de computadores, contendo a relação dos processos que entrarão na pauta de julgamento.

(...)

§ 7º Havendo tecnologia de certificação digital, será permitida a prática de atos processuais pela parte ou seu representante por meio eletrônico.

Em razão da constatação, pelo Tribunal de Contas da União, de atrasos em grandes obras de infraestrutura decorrentes de entraves ao processo de licenciamento ambiental federal, o Tribunal procedeu, em 2018, à auditoria do Ibama, com vistas a identificar as etapas do processo mais sujeitas a riscos e apontar as possíveis formas de melhoria³⁴.

O TCU constatou que os seguintes pontos necessitam ser aprimorados:

- (i) os procedimentos de AIA, por meio da utilização de instrumentos como guias e documentos técnicos de referência;
- (ii) a articulação e comunicação com os órgãos e entidades intervenientes nos processos de licenciamento ambiental;

³³ Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – abril de 2019. p. 40-41.

³⁴ Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional. Ibama. Licenciamento Ambiental. Identificação de riscos. Possibilidades de melhoria. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/CA/C6/59/28/7AE4C6105B9484B6F18818A8/024.048-2018-6-%20Licenciamento%20ambiental.pdf>.

(iii) a gestão dos processos de licenciamento ambiental, na medida em que o órgão ambiental federal não tem sido capaz de controlar adequadamente demandas, prazos e responsáveis no âmbito dos processos sob sua responsabilidade;

A melhoria nas referidas questões são capazes de simplificar os procedimentos, tornando-os mais céleres e menos burocráticos, conforme verificar-se-á nos subcapítulos subsequentes.

4.1. A utilização de guias e documentos técnicos na avaliação de impactos ambientais.

Antes de se adentrar na questão referente à utilização de guias e documentos técnicos na Avaliação de Impacto Ambiental, importa dispor acerca desse relevante instrumento de controle ambiental.

Além do licenciamento, a Avaliação de Impacto Ambiental é mais um importante instrumento trazido, no Brasil, pela Política Nacional do Meio Ambiente³⁵, visando compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

O licenciamento ambiental, conforme restou demonstrado, é o processo administrativo que formaliza as condições de controle ambiental a serem obedecidas pelo empreendedor, buscando adequar ambientalmente determinada atividade ou empreendimento.

A Avaliação de Impacto Ambiental, por sua vez, conforme define a International Association for Impact Assessment (IAIA) é o processo de:

identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos relevantes – biofísicos, sociais e outros – das propostas de desenvolvimento antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos³⁶.

A associação descreve, ainda, as finalidades da AIA, quais sejam:

³⁵ Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) III – a avaliação de impactos ambientais.

³⁶ International Association for Impact Assessment em coop. com Institute of Environmental Assessment. Princípios da melhor prática em Avaliação do Impacto Ambiental. Tradução: Rede de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos. Disponível em: https://www.iaia.org/uploads/pdf/IAIA_Principios_pt.pdf.

- (i) assegurar que o ambiente é explicitamente considerado e incorporado no processo de decisão sobre propostas de desenvolvimento;
- (ii) antecipar e evitar, minimizar ou compensar os efeitos adversos significativos de propostas de desenvolvimento;
- (iii) proteger a produtividade e a capacidade dos sistemas naturais e ecológicos que mantêm as suas funções; e promover um desenvolvimento sustentável, que otimize o uso dos recursos e as oportunidades de gestão.

Pode-se afirmar que, a Avaliação de Impacto Ambiental teve como legislação inaugural o National Environmental Policy Act (NEPA) - promulgado em 1969, nos Estados Unidos -, que tornou obrigatória a avaliação de impacto ambiental por agentes governamentais.

A partir daí, o Brasil e diversos outros países passaram a implementar o instrumento de AIA em suas legislações.

No Brasil, a Avaliação de Impacto Ambiental é o processo de análise técnica que subsidia o licenciamento, através da análise sistemática dos impactos ambientais decorrentes de atividades ou empreendimentos. Sendo um importante instrumento de gestão, auxilia o órgão ambiental competente pelo licenciamento ambiental a tomar sua decisão pelo deferimento ou indeferimento do empreendimento ou atividade.

A avaliação não se limita apenas às repercussões sobre bens naturais, uma vez que se considera que a interação de elementos naturais, artificiais e culturais também integra o meio ambiente³⁷, ao qual se dá um conceito globalizante, abrangente³⁸.

Percebe-se, assim, que o meio ambiente possui um significado amplo, devendo ser considerado como macrobem, incorpóreo, imaterial e de uso comum do povo. Nesse sentido, elucida Antônio Herman Benjamin:

Como bem - enxergado como verdadeiro *universitas corporalis*, é imaterial - não se confundindo com esta ou aquela coisa material (floresta, rio, mar, sítio histórico, espécie protegida etc.) que o forma,

³⁷ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p 28.

³⁸ Diante disso, Hugo Nigro Mazzilli³⁸ considera o meio ambiente sob os seguintes aspectos: a) meio ambiente natural: engloba os bens naturais, como o solo, a atmosfera, a água e qualquer forma de vida; b) meio ambiente artificial: significa todo o espaço urbano construído; c) meio ambiente cultural: importa na interação do homem ao ambiente, como o urbanismo, o zoneamento, o paisagismo, os monumentos históricos, assim como os demais bens e valores artísticos, estéticos, turísticos, paisagísticos, históricos, arquitetônicos, dentre outros.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p.145.

manifestando-se, ao revés, como o complexo de bens agregados que compõem a realidade ambiental. Assim, o meio ambiente é bem, mas como entidade, onde se destacam vários bens imateriais em que se firma, ganhando proeminência, na sua identificação, muito mais o valor relativo à composição, característica ou utilidade da coisa do que a própria coisa. Uma definição como esta de meio ambiente, como macrobem, não é incompatível com a constatação de que o complexo ambiental é composto de entidades singulares (as coisas, por exemplo) que, em si mesmas, também são bens jurídicos: é o rio, a casa de valor histórico, o bosque com apelo paisagístico, o ar respirável, a água potável³⁹.

O instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental é gênero, designando uma série de procedimentos destinados a mensurar as externalidades socioambientais de um empreendimento, tendo por objetivo analisar a sua viabilidade ambiental, além de estabelecer medidas mitigatórias das adversidades eventualmente causadas pela atividade⁴⁰.

Nesse sentido, a primeira norma trazida para formulação do regramento legal da AIA foi a Resolução Conama n. 01/1986, que buscou estabelecer as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para a implementação e uso da Avaliação de Impacto Ambiental.

A Resolução Conama n. 01/1986 acabou por regulamentar apenas a figura do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), razão pela qual, à época da edição do referido diploma, levou muitos a considerarem que a AIA se limitava ao instrumento do EIA somente.

Deve-se ter em mente, contudo, que o EIA é espécie do gênero do instrumento de Avaliação de Impacto Ambiental, sendo este os estudos ambientais em geral, os quais podem ser, além do EIA, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco⁴¹.

A Resolução CONAMA n. 01/86 dispõe que, o licenciamento de certas atividades modificadoras do ambiente⁴² dependem de elaboração de EIA e

³⁹ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. GRINOVER, Ada Pellegrini. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993. p. 75.

⁴⁰ GARBACCIO, Grace Ladeira. ANTUNES, Paulo de Bessa. Licenciamento ambiental: necessidade de simplificação. *Revista Justiça do Direito*, 32(3), 2019. p. 562-582. Disponível em: <https://doi.org/10.5335/rjd.v32i3.8516>.

⁴¹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 755.

⁴² É pacífico o entendimento de que o rol de atividades trazido pelo artigo 1º da Resolução CONAMA 01/86 é meramente exemplificativo, e não taxativo, cabendo aos respectivos entes responsáveis pelo licenciamento ambiental determinarem as atividades ou empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA.

respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a serem submetidos à aprovação do órgão competente.

Em 1988, a Constituição Federal brasileira deu ao estudo de impacto ambiental *status* constitucional, na medida em que, no seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, estabeleceu que incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o dever de exigir o estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente⁴³.

Assim, em atenção a modelo trifásico de licenciamento ambiental adotado no Brasil, para obtenção da Licença Prévia se faz necessário elaborar previamente o EIA e respectivo RIMA.

Conforme oportunamente leciona Édís Milaré, o EIA, a fim de cumprir sua função básica, sujeita-se a três condicionantes basilares, quais sejam: a transparência administrativa, a consulta aos interessados e a motivação da decisão ambiental.

A primeira condicionante em questão - transparência administrativa -, considera os efeitos ambientais de um determinado projeto, alcançada quando o órgão público e o proponente liberam todas as informações de que dispõem, respeitado o sigilo industrial.

A consulta aos interessados, por sua vez, consiste na efetiva participação e fiscalização da atividade administrativa por parte da comunidade, a ponto de poder exprimir suas dúvidas e preocupações no momento adequado, ou seja, anteriormente à realização da atividade. Isso porque, em favor do interesse público, não é suficiente que o procedimento do EIA seja apenas transparente, devendo atender igualmente à participação da sociedade.

Finalmente, a terceira condicionante, decisão ambiental, diz respeito ao princípio da motivação, no sentido de que todo ato que importe em situação desfavorável ao administrado deverá ser devidamente motivada, a fim de possibilitar, inclusive, questionamentos futuros por parte do Poder Judiciário⁴⁴.

⁴³ Nesse sentido, segundo Milaré, a Constituição Federal corrigiu o equívoco técnico cometido pela Resolução Conama 01/1986, consolidando o papel do EIA como modalidade de avaliação de obras ou atividades capazes de provocar significativos impacto, e não de obras ou atividades simplesmente modificadoras do ambiente. (grifo nosso). MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 756.

⁴⁴ MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 384-385.

Uma vez verificados os principais aspectos do AIA e do EIA, vale destacar a problemática relacionada aos citados estudos, constatados em auditoria pelo TCU.

Um grande gargalo verificado na auditoria diz respeito à falta de utilização, pelo Ibama, de instrumentos como guias e documentos técnicos de referência para elaboração de avaliação de impactos ambientais.

Isso porque, o uso desses instrumentos para estruturação e padronização dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental é uma maneira prática de imprimir maior eficiência ao processo de licenciamento.

Esse impasse foi verificado, através da auditoria, em duas etapas distintas. A primeira delas consiste na fase de emissão do termo de referência⁴⁵.

Conforme relatado pelos gestores do órgão ambiental, a Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama (DILIC) não dispõe de estrutura, ou mesmo de pessoal dedicado à identificação, avaliação e disseminação do uso de boas práticas na elaboração dos termos de referência, sendo estes termos essenciais no cumprimento das seguintes funções: (i) direção dos estudos para as questões relevantes ou os temas que realmente importam; (ii) estabelecimento dos limites e o alcance dos estudos; (iii) planejamento dos levantamentos para fins de diagnóstico ambiental (estudos de base), definindo as necessidades de pesquisa e de levantamento de dados; (iv) definição das alternativas a serem analisadas⁴⁶.

Dentre as boas práticas, por sua vez, o TCU destacou as seguintes: (i) apresentação de informações preliminares; (ii) consulta a órgãos federais sobre minuta de TR; (iii) reunião de apresentação do projeto; (iv) reunião técnica com o proponentes e/ou consultoria ambiental; (v) vistoria de campo; (vi) realização de fóruns técnicos; (vii) oficinas temáticas ou outros eventos similares; (viii) reuniões públicas; (ix) participação da comunidade científica; e (x) compartilhamento de informação com órgãos intervenientes⁴⁷.

⁴⁵ Termo de referência é o documento no qual o órgão ambiental licenciador fixa o conteúdo necessário do estudo ambiental a ser apresentado no licenciamento, bem como as diretrizes adicionais desse estudo, relativas estas às peculiaridades do projeto e às características ambientais da área afetada pela atividade ou empreendimento a ser instalado.

⁴⁶ Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional. Ibama. Licenciamento Ambiental. Identificação de riscos. Possibilidades de melhoria. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/CA/C6/59/28/7AE4C6105B9484B6F18818A8/024.048-2018-6-%20Licenciamento%20ambiental.pdf>. p. 13.

⁴⁷ *Ibid.* p. 14.

Dos dez pontos relacionados acima, o TCU verificou registro de utilização de apenas as cinco primeiras boas práticas mencionadas:

Procedimento	(%)
Apresentação de informações preliminares	100
Consulta a órgãos federais sobre minuta de TR	100
Reunião de apresentação do projeto	53
Reunião técnica com o proponente e/ou consultoria ambiental	22
Vistoria de campo	19
Realização de Fóruns Técnicos	0
Oficinas temáticas ou outros eventos similares	0
Reuniões públicas	0
Participação da comunidade científica	0
Compartilhamento de informação com órgãos intervenientes	0

(Frequência de adoção de procedimentos para aprimorar o termo de referência em processos de licenciamento ambiental federal – Tabela 4⁴⁸)

O uso dessas ações permitiria que fossem construídos modelos de termos de referência por tipologia, aplicados casuisticamente, gerando maior simplificação e desburocratização na medida em que agilizaria a elaboração de tais instrumentos.

Sem observância do exposto acima, aumentam as chances de o órgão ambiental licenciador realizar termos de referência conservadores, extensos e sem foco nos impactos socioambientais mais significativos, prejudicando a elaboração dos respectivos estudos ambientais e trazendo prejuízos à eficiência do instrumento⁴⁹.

A segunda etapa onde constatou-se a deficiência no uso de guias e documentos técnicos foi na fase de análise do EIA/RIMA.

⁴⁸ Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional. Ibama. Licenciamento Ambiental. Identificação de riscos. Possibilidades de melhoria. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/CA/C6/59/28/7AE4C6105B9484B6F18818A8/024.048-2018-6-%20Licenciamento%20ambiental.pdf>. p. 14.

⁴⁹ *Ibid.* p. 16.

Isso porque, em que pese a construção, pelo Ibama, de guias de Avaliação de Impacto Ambiental para determinados tipos de atividades⁵⁰, o nível desenvolvimento desses documentos pelo órgão ambiental federal é bastante limitado, avançando lentamente e tornando a concessão da licença prévia mais morosa e burocrática. Conforme constatado pelo Tribunal de Contas, não existem manuais técnicos contendo roteiro metodológico para avaliação de impactos ambientais, os quais seriam capazes de reduzir a subjetividade e discricionariedade da análise⁵¹.

A utilização de guias de avaliação de impactos ambientais possui o potencial de trazer simplificação ao licenciamento ambiental, na medida em que contribuiria para a elaboração de estudos de impacto ambiental com maior ênfase nos impactos ambientais significativos, promovendo uma maior previsibilidade do processo, reduzindo a sua subjetividade e discricionariedade e trazendo transparência.

Conforme se depreende de entrevista realizada com os servidores do Ibama, a principal causa responsável pela dificuldade em padronizar a análise dos estudos ambientais relaciona-se com a dificuldade de alocação de pessoal dedicado no mapeamento e avaliação de material existente, bem como na identificação de lacunas, a fim de promover as orientações necessárias⁵².

Diante disso, o TCU determinou que o Ibama encaminhasse cronograma para elaboração e disseminação do uso de guias de avaliação de impactos ambientais e respectivas matrizes de referência, por tipo de empreendimento, discriminando etapas intermediárias e setores responsáveis.

Visa-se, assim, aprimorar os procedimentos de avaliação de impacto ambiental, a fim de se obter maior eficiência no processo de licenciamento ambiental.

⁵⁰ Entre os dias 08 de fevereiro de 2019 e 12 de abril de 2019, o Ibama submeteu à consulta pública a primeira etapa do Guia de Avaliação de Impacto Ambiental para Sistemas de Transmissão de Energia. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/notas/1890-ibama-realiza-consulta-publica-sobre-guia-de-avaliacao-de-impacto-ambiental-para-sistemas-de-transmissao-de-energia>.

⁵¹ Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional. Ibama. Licenciamento Ambiental. Identificação de riscos. Possibilidades de melhoria. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/CA/C6/59/28/7AE4C6105B9484B6F18818A8/024.048-2018-6-%20Licenciamento%20ambiental.pdf>. p. 17.

⁵² *Ibid.* p. 17.

4.2. A articulação e comunicação com os órgãos e entidades intervenientes nos processos de licenciamento ambiental.

A fim de se explorar a necessidade de articulação e comunicação com órgãos e entidades intervenientes nos processos de licenciamento, cumpre dispor, primeiramente, acerca da possibilidade de intervenção desses órgãos e entes nos processos licenciatórios.

4.2.1. Da possibilidade de órgãos ou entidades intervirem em um processo de licenciamento ambiental.

Conforme visto no Capítulo 2.2 da presente dissertação, a Lei Complementar n. 140/2011 estabelece que os empreendimentos e atividades são licenciados por um único ente federativo. Isso porque, a referida Lei teria almejado o monismo decisório, para evitar que demais entes federativos obstaculizassem o processo de licenciamento, ou nele interferissem de modo a reduzir ou retirar o poder do órgão licenciador competente, soberano na tomada de decisões⁵³.

Assim assinalam os seguintes julgados dos Tribunais Regionais Superiores⁵⁴:

ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE DOS IMPETRANTES. OBRA SITUADA EM ÁREA FEDERAL. ART. 13 DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011. LEI 10.233/2001. EMBARGO DE OBRA IMPOSTO POR MUNICÍPIO. ILEGALIDADE. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DA ANTT E DO DNIT. AUTORIZAÇÃO PELOS ÓRGÃOS FEDERAIS COMPETENTES. REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDA. I- Ao Município falece competência para exigir aprovações de projetos, licenças de obra, referentes às construções erigidas em decorrência do contrato de concessão firmado com o ente público federal, dentro da Faixa de Domínio, por se tratar de bem público da União Federal (art. 20, II da CRFB/88), sob pena de usurpação de competência, o que não exime, no entanto, a fiscalização por parte do município acerca da regularidade da obra. II- A Lei Complementar 140/2011 prevê, em seu art. 13, que os empreendimentos e construções são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, podendo os demais interessados se manifestar ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. III- Afigura-se ilegal o embargo imposto pelo Município de Serra/ES, tendo em vista que a obra se situa em rodovia federal, sujeita à competência administrativa da ANTT e do DNIT, nos termos da Lei nº 10.233/2001, e foi devidamente autorizada pelos órgãos federais competentes. IV- Remessa necessária desprovida. Sentença mantida.

⁵³ BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. 3a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 126.

⁵⁴ AC 0007287-70.2003.4.04.7207, rel. p/ ac. Des. Fed. Cândido Alfredo Silva Leal Junior, julgado em 05/03/13, publicado em 08/04/13.

(REOAC 0100440-38.2014.4.02.5006, Des. Fed. Marcello Ferreira de Souza Granado, TRF2 - 5ª turma especializada, julgado em 02/02/2017, publicado em 07/02/2017)

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. UNIÃO FEDERAL. ASSISTENTE SIMPLES. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. MUNICÍPIO. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11. NECESSIDADE DE ÓRGÃO AMBIENTAL CAPACITADO. DISCRICIONARIEDADE DA OITIVA DE ÓRGÃOS FISCALIZADORES DA ESFERA FEDERAL E ESTADUAL. RECURSOS DE APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDOS. 1 - A simples presença da União Federal na demanda, na qualidade de assistente do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, atrai a incidência do art.109, I, da Constituição Federal, firmando a competência da Justiça Federal. 2- Nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, em especial de seu art.9º, XIV, os Municípios passaram a ser expressamente competentes para realização do licenciamento ambiental. 3- Conforme preceituam os artigos 2º, II e 15, da Lei Complementar nº 140/2011, a competência municipal para licenciamento só pode ser exercida quando existir órgão ambiental capacitado para tanto. Na falta da necessária estrutura, o licenciamento ambiental fica a cargo do respectivo Estado, que passa a atuar supletivamente. 4- No caso vertente, malgrado tenha o Município apelante comprovado a publicação de seu Código Ambiental (fls.520- Lei Municipal nº 2.602/08), não há nos autos qualquer documentação que comprove ter a municipalidade estrutura capacitada para realização dos procedimentos ambientais. Ao contrário. Há nos autos documentos que atestam a ausência de capacidade do órgão ambiental municipal, ante a inexistência de pessoal qualificado. 5- Da análise dos art.2º, III, art.13, § 1º e art.16, parágrafo único, todos da Lei Complementar nº 140/11, infere-se que o licenciamento ambiental compete a apenas um único ente federativo, o qual poderá solicitar a manifestação de outros órgãos, caso julgue necessário, sendo certo que tal manifestação terá efeito não vinculante. 6- Recursos de apelação parcialmente providos.

(AC 0003636-21.2008.4.02.5102, Des. Fed. Flavio Oliveira Lucas, TRF2, julgado em 29/07/2014, publicado em 07/08/2014)

ADMINISTRATIVO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. **ÓRGÃO INTEGRANTE DO SISNAMA. MANIFESTAÇÃO NÃO VINCULANTE.** Hipótese em que a FATMA analisou estudo de impacto ambiental e considerou-o suficiente para autorizar o regular funcionamento do empreendimento, que consiste na exploração de conchas calcárias. **A emissão de licença não tem sua eficácia condicionada à aprovação do estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental por outro órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (IBAMA), nos termos do art. 13, § 1º, da Lei Complementar nº 140/2011, que prevê a manifestação de outros órgãos de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos.**

(AC 0007287-70.2003.4.04.7207, rel. p/ ac. Des. Fed. Cândido Alfredo Silva Leal Junior, julgado em 05/03/13, publicado em 08/04/13)

(grifos nossos)

Contudo, conforme prevê o artigo 13, parágrafo 1º, da Lei Complementar n. 140/2011⁵⁵, é possível que entes federativos interessados se manifestem ao

⁵⁵ Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei

órgão ambiental licenciador, de maneira não vinculante e respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

Desta feita, nota-se a cooperação dos entes federativos, na medida em que é dada a possibilidade de manifestação àqueles entes que não forem responsáveis e competentes pelo processo licenciatório. A respeito disso, Milaré comenta o seguinte:

De fato, é preciso levar a cooperação que norteia a atuação dos entes federativos na condução do licenciamento ambiental. É nesse sentido que o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988 fala, abertamente, de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A bem ver, a Constituição Federal de 1988, ao proclamar a autonomia dos diversos entes da Federação (arts. 1º e 18), recepcionou a Lei 6.938/1981 e deixou claro que as entidades federativas, em consonância com a estrutura de federalismo cooperativo adotado pelo Estado brasileiro, deveriam compartilhar responsabilidades sobre a condução das questões ambientais, tanto no que tange à competência legislativa concorrente/suplementar (arts. 24 e 30, II), quanto no que se refere à competência administrativa comum, também dita implementadora (art. 23).

Acerca das manifestações voluntárias, discorre Paulo Affonso Leme Machado⁵⁶:

As manifestações voluntárias dos entes federativos deverão ter seu teor considerado na motivação da licença ambiental ou autorização ambiental. A ausência de análise das opiniões dos outros entes federativos, caso tenham sido apresentadas, vicia o procedimento administrativo, devendo essa licença viciada ser nulificada pelo próprio Poder Executivo ou pelo Poder Judiciário.

Nesses termos, Leme Machado atenta ao fato de que, mesmo voluntárias, as manifestações realizadas pelos eventuais órgãos intervenientes devem ser analisadas pelo órgão ambiental licenciador. A referida análise é, de fato, importante, principalmente para que se evitem eventuais alegações de arbitrariedade ou desrespeito à proteção do meio ambiente.

Além de voluntárias, as manifestações não são vinculativas. Isso significa que, ainda que os órgãos intervenientes se manifestem sobre a viabilidade ambiental

Complementar. § 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

⁵⁶MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21a edição. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 326.

do empreendimento, é o órgão licenciador quem decide sobre as efetivas condicionantes do processo licenciatório.

Caso contrário, estaria sendo permitido a definição de critérios pelos órgãos consultados, travestindo-se de coadjuutores a licenciadores, podendo ensejar uma indevida ingerência no respectivo processo licenciatório que, em regra, não enseja a participação de terceiros.

4.2.2. Das hipóteses de interveniência, em âmbito federal, constantes no sistema normativo brasileiro.

No âmbito federal, a Portaria Interministerial MMA/MJ/MINC/MS n. 60/2015 estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Fundação Cultural dos Palmares (FCP), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e do Ministério da Saúde nos processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama, quando houver intervenção:

- (i) em terra indígena, quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena;
- (ii) em terra quilombola, quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em terra quilombola ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra quilombola;
- (iii) quando a área de influência direta da atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental localizar-se em área onde foi constatada a ocorrência dos bens culturais acautelados; e
- (iv) quando a atividade ou o empreendimento localizar-se em municípios pertencentes às áreas de risco ou endêmicas para malária⁵⁷.

A participação desses órgãos no bojo do processo de licenciamento se dá pelo Termo de Referência Específico (TRE)⁵⁸, através do qual estabelecem o

⁵⁷ Art. 3º, parágrafo 2º, da Portaria Interministerial MMA/MJ/MINC/MS n. 60/2015.

⁵⁸ Art. 2º Para os fins desta Portaria entende-se por: (...) XI- Termo de Referência Específico - TRE - documento elaborado pelos órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental que estabelecem o conteúdo necessário para análise dos impactos afetos a cada órgão ou entidade.

conteúdo necessário para análise dos impactos afetos a cada entidade ou órgão mencionado na Portaria⁵⁹.

Outra hipótese de interveniência é trazida pela Lei Federal n. 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A norma estabelece, em seu artigo 36, parágrafo 3º, o seguinte:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

(...)

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

(grifos nossos)

A regulamentação nacional das intervenções dos órgãos gestores das Unidades de Conservação (UCs) veio através da Resolução Conama n. 428/2010.

A norma em questão dispõe sobre a necessidade de que o órgão responsável pela administração de determinada Unidade de Conservação autorize, previamente, a concessão de licença para empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA que possam afetar a UC ou sua zona de amortecimento (ZA)⁶⁰. Por sua vez, quando o empreendimento ou atividade não estiver sujeito a EIA/RIMA,

⁵⁹ Art. 5º A participação dos órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental, para a definição do conteúdo do TR de que trata o art. 4º, ocorrerá a partir dos TRES constantes do Anexo II.

⁶⁰ Art. 1º O licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar Unidade de Conservação (UC) específica ou sua zona de amortecimento (ZA), assim considerado pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), só poderá ser concedido após autorização do órgão responsável pela administração da UC ou, no caso das Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN), pelo órgão responsável pela sua criação.

caberá ao órgão ambiental licenciador dar ciência sobre o licenciamento ao órgão responsável da UC⁶¹.

Nessa linha, em conformidade com a Resolução Conama n. 428/2010, foi publicada, em 04.10.2019, a Instrução Normativa Conjunta ICMBio/Ibama n. 08/2019, que, no âmbito do ICMBio e Ibama, estabelece os procedimentos sujeitos à autorização ou ciência do órgão responsável por determinada UC federal.

4.2.3. A necessidade de maior articulação e comunicação do Ibama com os órgãos e entidades intervenientes nos processos.

O Tribunal de Contas da União dispõe sobre a necessidade de aprimoramento da articulação e comunicação entre o órgão ambiental e entidades intervenientes no processo de licenciamento.

A Ficha de Caracterização de Atividade (FCA), que inaugura o processo de licenciamento junto ao Ibama, é o documento através do qual o empreendedor informa sobre os principais elementos que caracterizam sua atividade e a área em que se pretende instalar e operar o empreendimento.

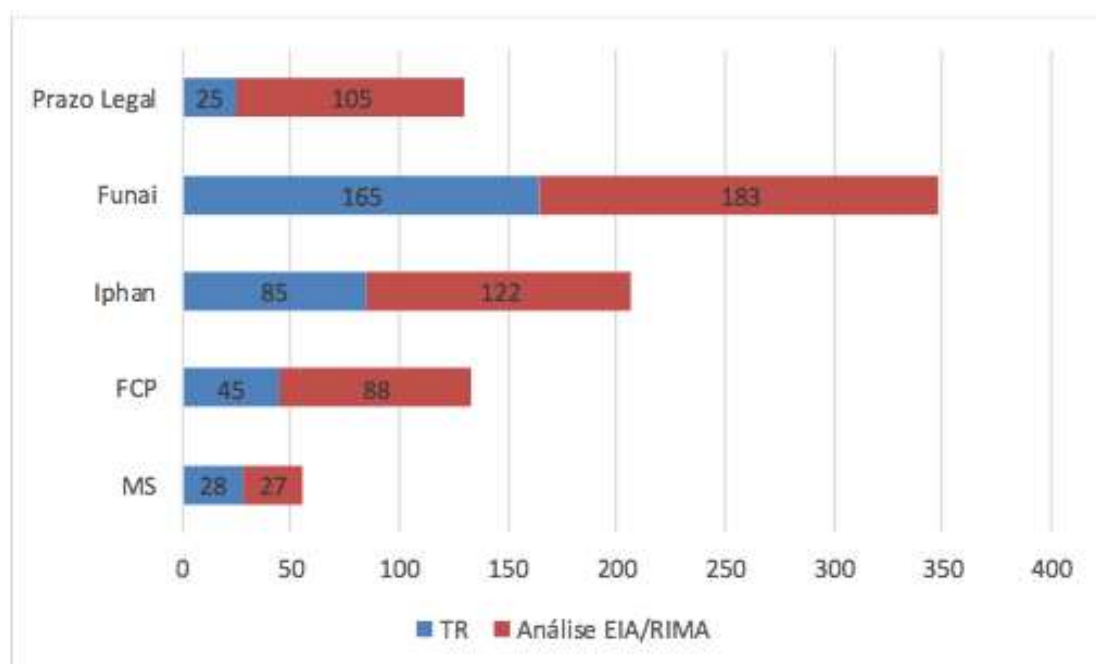
Por meio da FCA, são apontadas eventuais intervenções em terras indígenas, quilombolas, bens culturais acautelados e unidades de conservação.

Diante da existência de uma dessas intervenções, a Licença Prévia só será emitida após a apresentação de parecer prévio do órgão ou entidade interveniente, uma vez que, conforme já mencionado, as manifestações dos órgãos intervenientes, apesar de voluntárias, devem ser analisadas pelo órgão ambiental licenciador.

Ocorre que, de acordo com o que foi constatado pelo TCU, os órgãos e entidades intervenientes, na grande maioria dos casos, não cumprem os prazos de manifestação. A respeito disso, observe-se a tabela abaixo, a qual demonstra a

⁶¹ Art. 5º Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA, o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento: I - puder causar impacto direto em UC; II - estiver localizado na sua ZA; ou III - estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da data da publicação desta Resolução.

média de dias que os intervenientes levam para se manifestarem nas fases de elaboração de Termos de Referência Específicos e análise de EIA/RIMA:



(Figura 7 – Prazo legal x Prazos médios de manifestação dos órgãos e entidades intervenientes no LAF - em dias⁶²)

Apesar de não ter sido escopo da auditoria do TCU, o Tribunal verificou que a carência de pessoal e limitada capacidade Operacional dos órgãos e entidades intervenientes é uma das possíveis causas para atrasos na apresentação das manifestações.

Independentemente disso, constatou-se o baixo nível de articulação e comunicação entre o Ibama e os intervenientes.

Conforme entrevistas realizadas no Ibama, verificou-se que 76% dos analistas confirmaram que não há compartilhamento de informações com os órgãos e entidades intervenientes acerca das características da atividade, ou mesmo a simples disponibilização da FCA preenchida pelo empreendedor.

O contato entre os órgãos limita-se à troca de ofícios, através dos quais o responsável pelo licenciamento ambiental solicita a manifestação que, se não apresentada no prazo legal, tem seu pedido apenas reiterado por ofício.

⁶²Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional. Ibama. Licenciamento Ambiental. Identificação de riscos. Possibilidades de melhoria. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/CA/C6/59/28/7AE4C6105B9484B6F18818A8/024.048-2018-6-%20Licenciamento%20ambiental.pdf>. p. 19.

Alguns dos maiores obstáculos enfrentados são a inexistência de instância formal que pudesse articular o contato entre os órgãos e a baixa capacidade do Ibama em assumir um papel de coordenação - devido, principalmente, à ausência de hierarquia entre as instituições⁶³.

Nesses termos, buscou-se medidas que pudessem criar condições para uma atuação conjunta e sinérgica entre o órgão licenciador e o órgão interveniente.

O TCU verificou que iniciativas de acompanhamento de projetos de interesse do governo federal conseguiram alcançar bons resultados, ao reunir atores envolvidos no licenciamento ambiental, levantar pendências e discutir alternativas.

Note-se, contudo, que tais reuniões não são institucionalizadas, não ocorrem com a frequência desejada e tratam de um número reduzido de projetos, notadamente aqueles de interesse do governo federal, como os da carteira do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Além disso, órgãos intervenientes como a Funai se queixam da sobrecarga de trabalho e prazos para manifestações insuficientes para um diálogo adequado com a população indígena. Já a FCP conta com apenas dois servidores em seus quadros, impossibilitando-os de se deslocarem a fim de acompanhar as ações referentes aos processos de licenciamento⁶⁴.

Ainda assim, a auditoria aponta para a adoção de mecanismos formais de articulação, por meio dos quais pode ser aprimorada a troca de informações e identificação de gargalos, além de contribuir na cooperação entre o órgão licenciador e o interveniente.

No sentido de buscar reunir os órgãos, este trabalho levanta ainda a observância acerca da possibilidade de realização de reuniões periódicas através de videoconferências, facilitando o trabalho dos servidores dos órgãos intervenientes e criando caminhos para um procedimento mais desburocratizado e simples.

Reuniões por videoconferências em órgãos ambientais licenciadores já são uma realidade. A título exemplificativo, o Inea, órgão ambiental licenciador do Estado do Rio de Janeiro, vem realizando, desde o mês de abril de 2019, reuniões deliberativas entre o Conselho Diretor e as superintendências.

⁶³ *Ibid.* p. 20.

⁶⁴ *Ibid.* p. 21.

A tecnologia gerou tanto uma economia financeira para o órgão ambiental, quanto economia no tempo dos servidores, que teriam que gastar horas saindo de suas respectivas superintendências - localizadas, em grande maioria, no interior do Estado do Rio de Janeiro -, até a sede do Inea, estabelecida no centro da capital do Estado.

A prática de reuniões por videoconferência encontra-se expressamente disposta no Decreto-Lei n. 169/2012 que traz, ao ordenamento jurídico português, o Sistema da Indústria Responsável, o qual será abordado detidamente no Capítulo 5 do presente trabalho.

O artigo 22 do DL n. 169/2012 prevê que, as reuniões entre entidades coordenadoras e intervenientes para avaliar pedidos de emissão de título digital deve preferencialmente ser realizadas por videoconferência.

4.3. A gestão dos processos de licenciamento ambiental.

O terceiro aspecto que convém aprimoramentos, conforme afirma o TCU, refere-se ao gerenciamento dos processos de licenciamento ambiental pelo Ibama, que não tem sido capaz de controlar, de modo adequado, demandas, prazos e responsáveis, prejudicando, dentre outros, o desenvolvimento de indicadores de desempenho⁶⁵.

Um dos recursos necessários para tanto é a disponibilidade de sistemas de tecnologia, que, no Ibama, apresentam sérias limitações, conforme constatado pelo Tribunal de Contas da União.

Ainda em 2008, a Instrução Normativa n. 183/2008, do Ibama, criou o Sistema Informatizado do Licenciamento Ambiental (SisLic), que tem como objetivo o gerenciamento dos procedimentos, acompanhamento dos prazos, disponibilização de informações e operacionalização de protocolo eletrônico do Licenciamento Ambiental Federal⁶⁶.

O SisLic foi criado para acompanhar procedimentos, tais como, o protocolo eletrônico para abertura do processo, a disponibilização de Termos de

⁶⁵ Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional. Ibama. Licenciamento Ambiental. Identificação de riscos. Possibilidades de melhoria. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/CA/C6/59/28/7AE4C6105B9484B6F18818A8/024.048-2018-6-%20Licenciamento%20ambiental.pdf>. p. 22.

⁶⁶ Artigo 1º, da IN Ibama n. 183/2008.

Referência Básicos por tipologia, a geração de documentos e licenças e o acompanhamento de prazos.

Contudo, conforme exarado na auditoria, o sistema não vem cumprindo os objetivos para os quais foi criado.

Em levantamento realizado pelo TCU no ano de 2009, foram apontadas ineficiências, como a indisponibilidade de dados, lentidão de acesso, falhas na alimentação do sistema, impossibilidade de extração de dados e inviabilidade do seu uso como ferramenta de gestão do conhecimento. Tais fragilidades foram novamente apontadas em 2012, no âmbito da auditoria para avaliar a regularidade dos licenciamentos ambientais das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio⁶⁷.

Naquela ocasião, o Ibama informou que planejava implementar um novo sistema, o Sistema Integrado de Gestão Ambiental (Siga), que iria substituir o SisLic.

O Ibama pretende que o Siga resolva problemas relacionados às dificuldades de o órgão ambiental gerir seus processos. No entanto, o novo sistema sofreu diversos atrasos e, até então, teria sua implantação concluída em junho de 2019.

A incapacidade do Ibama em gerenciar adequadamente os procedimentos administrativos do licenciamento ambiental - uma vez que não dispõe de sistema para tanto -, prejudica a criação de indicadores de desempenho que possam orientar o órgão para uma atuação mais eficiente.

Nesses termos, a auditoria propôs que fosse implementado mecanismo alternativo, para gerenciar os processos de licenciamentos ambientais pois, conforme aduz o TCU, “algum controle é melhor que controle nenhum”⁶⁸.

Analizados os principais óbices à celeridade e eficiência dos processos administrativos ambientais do Ibama - e respectivas orientações passíveis de desburocratizar os procedimentos -, pretende-se, em seguida, tratar de um dos mais recentes e importantes sistemas em termos de simplificação administrativa: o Sistema da Indústria Responsável, promulgado no ordenamento jurídico português.

⁶⁷Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional. Ibama. Licenciamento Ambiental. Identificação de riscos. Possibilidades de melhoria. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/CA/C6/59/28/7AE4C6105B9484B6F18818A8/024.048-2018-6-%20Licenciamento%20ambiental.pdf>. p. 22.

⁶⁸ *Ibid.* p. 24.

5. A simplificação trazida pelo Sistema da Indústria Responsável ao diploma jurídico Português - Decreto-Lei n. 169/2012.

Em meio a uma época de grave crise econômica enfrentada por Portugal, o Sistema da Indústria Responsável (SIR) nasce, no ano de 2012, através da aprovação do Decreto-Lei n. 169/2012, de 1 de agosto, que publicou em anexo ao seu diploma preambular o respectivo regime jurídico. Àquela época, o país se encontrava ao abrigo do programa de assistência financeira, que o levou a celebrar um Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Econômica (MdE) com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, a fim de garantir que o Estado português se encontraria em condições de cumprir as obrigações estabelecidas com aquelas instituições no âmbito do mencionado programa e, posteriormente, regressar aos mercados internacionais⁶⁹.

Além do contexto econômico no qual o país se encontrava, o SIR surge a partir do espírito do Licenciamento Zero⁷⁰ - promulgado pelo Decreto-Lei n. 48/2011, de 1 de abril -, trazendo aspectos que reduzem o controle prévio e reforçam os mecanismos de controle *a posteriori*, com maior responsabilização dos industriais, bem como das demais entidades intervenientes no procedimento⁷¹.

O Licenciamento Zero busca simplificar o acesso e exercício de certas atividades, sendo direcionado para a instalação e modificação de estabelecimentos de restauração e bebidas, de comércio de bens, de prestação

⁶⁹ Tiago Vale Lopes de Melo Sousa Martins Cartaxo. O sistema da Indústria Responsável na Perspectiva do Direito Ambiental. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, Menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2014. p. 25.

⁷⁰ A simplificação administrativa perseguida tanto pelo Licenciamento Zero quanto pelo Sistema da Indústria Responsável tiveram como percussor o programa “Simplex”, que surgiu, pela primeira vez em Portugal, através da Diretiva 2006/23/CE, sendo um “programa de simplificação administrativa e legislativa que pretende tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e simultaneamente contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos. As iniciativas propostas no quadro deste programa têm como objetivo alterar processos e simplificar ou eliminar procedimentos constantes das leis e regulamentos em vigor, com base numa avaliação negativa sobre os seus impactos ou a sua pertinência”. Disponível em: <http://historico.simplex.gov.pt/>.

⁷¹ Conforme estabelece o preâmbulo do Decreto-Lei n. 169/2012.

de serviços ou de armazenagem e simplificação do regime de afixação e inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial⁷².

Isso porque, o referido licenciamento, com o objetivo de simplificar a vida dos cidadãos e das empresas, deu cumprimento à continuação das reformas de modernização do Estado, tida como prioridade⁷³.

Nesses moldes, o diploma em comento substitui a permissão administrativa dos estabelecimentos de restauração e bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem, por uma mera comunicação prévia⁷⁴.

O Licenciamento Zero traz ainda a comunicação prévia para simplificar, ou simplesmente eliminar, licenciamentos habitualmente conexos, tais como o horário de funcionamento, suas alterações e respectivo mapa. Elimina, igualmente, o regime de licenciamento para as quais entende que não se faz preciso um controle prévio, como, por exemplo, o exercício da atividade de realização de leilões em lugares públicos⁷⁵.

Ao mesmo tempo, na medida em que estabelece a comunicação prévia, o DL n. 48/2011 traz um reforço na fiscalização sobre essas atividades, aumentando a responsabilização dos agentes econômicos, que também passam a se sujeitar a um regime sancionatório mais duro⁷⁶.

Seguindo a linha da simplificação trazida pelo Licenciamento Zero, conforme dispõe o preâmbulo do DL. n. 169/2012, objetivava-se criar, no setor industrial, um quadro jurídico capaz de facilitar a captação de novos investidores, tal como a geração de novos projetos para as empresas. Nesses termos, o SIR trouxe consigo inúmeros pontos de simplificação, até porque um dos seus objetivos é justamente o de promover a simplificação e a desburocratização dos atos e procedimentos da Administração Pública, conforme expresso em seu bojo⁷⁷.

Com vistas a caminhar no sentido da extinção da burocracia nos processos, o SIR inaugurou, no âmbito das licenças e autorizações de estabelecimentos industriais, o balcão do empreendedor, previsto no artigo 6º do diploma.

⁷² Artigo 1º, n. 2, a), b), do DL n. 48/2011.

⁷³ Preâmbulo do DL n. 48/2011.

⁷⁴ Artigo 2º, n. 1 e 2, do DL n. 48/2011.

⁷⁵ Artigo 1º, n. 2, e), do DL n. 48/2011.

⁷⁶ Artigos 25 a 30, do DL n. 48/2011.

⁷⁷ Artigo 1º, n. 2, b), do DL n. 169/2012.

O balcão do empreendedor é uma ferramenta essencial trazida pelo DL n. 169/2012. Isso porque, a norma, ao apresentar diversos atos tácitos e simplificados, conforme verificar-se-á, necessitava prever um sistema que pudesse ser capaz de organizar e operacionalizar todos os procedimentos.

De acordo com o artigo 2º, e), do diploma do SIR, o balcão do empreendedor é um balcão único e eletrônico nacional que objetiva realizar todas as formalidades associadas ao exercício de uma atividade econômica, acessível através do Portal da Empresa ou de balcões presenciais das entidades públicas competentes.

É nesse sentido que determina o artigo 6º, n. 6, ao dispor, de forma cristalina, que todos os atos relativos a emissão de licenças, autorizações, aprovações, comunicações prévias com prazo, meras comunicações prévias, registros, pareceres e outros atos permissivos ou não permissivos, de que dependa a instalação ou exploração do estabelecimento industrial ou da Zona Empresarial Responsável (ZER), devem ser praticados no balcão do empreendedor.

O balcão único prevê inúmeras funcionalidades aos utilizadores, elencadas no n. 3, do artigo 6º, dentre as quais, frisa-se: (i) a submissão e tramitação eletrônica dos procedimentos referentes à emissão de qualquer documento⁷⁸, bem como (ii) a possibilidade de pesquisa por atividade econômica, principal e secundária, a fim de que o requerente possa ter acesso às condicionantes legais e regulamentares.

Para garantir que os utilizadores interessados possam acessar a plataforma de maneira ágil e eficiente, o diploma do SIR se preocupou em trazer um dispositivo que especificasse que a Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI) deveria elaborar e atualizar toda a informação de apoio à utilização do balcão do empreendedor, em linguagem simples e clara⁷⁹.

Título digital

Outro fator a favor da simplificação consta no artigo 22, que dispõe sobre a possibilidade da entidade coordenadora, quando julgar conveniente, convocar entidades intervenientes para reunião acerca de determinado pedido de emissão

⁷⁸ Títulos, licenças, autorizações, aprovações, comunicações prévias de prazo, meras comunicações prévias, registros, pareceres e demais atos permissivos, conforme estabelece o artigo 2º, n. 3, a), do DL n. 169/2012.

⁷⁹ Artigo 9º, n. 1, do DL n. 169/2012.

de título digital, devendo ser realizada, preferencialmente através de videoconferência.

A norma estabelece ainda os pontos que deverão, obrigatoriamente, ser incluídos na agenda da reunião, quais sejam: (i) o ponto de situação do processo e seus eventuais antecedentes; (ii) a identificação de eventuais elementos instrutórios em falta ou da sua não conformidade com os condicionamentos legais e regulamentares aplicáveis; (iii) a identificação de possíveis condicionantes e obstáculos ao projeto e respetivas implicações procedimentais; e (iv) o cronograma dos procedimentos a desenvolver, detalhando o circuito do processo, as obrigações processuais do proponente e uma calendarização de compromissos da Administração Pública em matéria de formalidades, que preveja a redução, sempre que possível, dos prazos máximos fixados na lei⁸⁰.

Sobre o acesso às condicionantes, questão de suma importância, para a desburocratização e celeridade processual, é a previsão da obrigatoriedade de adoção, pelas entidades públicas, de condições técnicas padronizadas, designadas por tipos de atividade ou operação, devendo estas condições estarem necessariamente disponíveis no balcão do empreendedor⁸¹.

O Sistema da Indústria Responsável se aplica aos estabelecimentos industriais, os quais são classificados em três tipos - levando-se em conta o seu grau de risco potencial inerente à sua exploração, para a pessoa humana e para o ambiente:

Tipo 1 (Artigo 11, n. 2)	Sempre que se verifique uma das seguintes circunstâncias: <ul style="list-style-type: none">- Regime jurídico de avaliação do impacto ambiental;- Regime jurídico aplicável à prevenção e controle integrados da poluição;- Regime jurídico de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas;- Operações de gestão de resíduos com vistoria prévia ao início da exploração;
---	---

⁸⁰ Artigo 23, n. 3, do DL n. 169/2012.

⁸¹ Artigo 8º, 1 - As entidades públicas que intervenham nos procedimentos previstos no SIR devem, de forma progressiva e incremental, adotar condições técnicas padronizadas designadas por tipos de atividade ou operação que constitua objeto de licença, autorização, aprovação, comunicação prévia com prazo, registo, parecer ou outro ato permissivo nas respetivas áreas de atuação, salvo se a especificidade do respetivo regime jurídico, da atividade ou operação em causa não for compatível com a padronização das condições de instalação ou exploração, designadamente nos casos em que a legislação aplicável imponha a realização de consulta pública.

	- Número de controle veterinário ou número de identificação individual
Tipo 2 (Artigo 11, n. 3)	Os estabelecimentos industriais que não se incluam no Tipo 1, mas que se verifique uma das seguintes circunstâncias: - Regime do comércio europeu de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa; - Necessidade de obtenção de alvará para realização de operação de gestão de resíduos que dispense vistoria prévia ⁸² .
Tipo 3 (Artigo 11, n. 4)	Todos os estabelecimentos industriais que não se incluam nas topologias 1 ou 2.

(Fonte: Autora)

O tipo no qual se insere determinado estabelecimento industrial é relevante para se compreender as autorizações, comunicações, licenças e demais instrumentos previstos no SIR, vez que a tipologia demonstrada na tabela acima é responsável por designar o devido instrumento, através do qual deve ser requerida a instalação e exploração do estabelecimento.

Em relação à simplificação nos procedimentos para instalação e exploração dos estabelecimentos inseridos no tipo 1, convém destacar a autorização prévia padronizada, prevista no artigo 26, do diploma responsável pela criação do SIR, que prevê o seguinte:

Artigo 26.

Objeto e âmbito do procedimento de autorização prévia padronizada

1 – O procedimento previsto na presente subsecção destina-se a obter uma decisão integrada da entidade coordenadora que confere ao requerente o direito a instalar e a explorar o estabelecimento industrial de tipo 1, de acordo com as condições de instalação e exploração definidas na decisão de autorização prévia padronizada.

(grifos nossos)

Assim, o disposto no artigo 26 confere ao requerente, por meio de uma autorização previamente padronizada, o direito de instalar e explorar seu

⁸² Exceto os estabelecimentos identificados pela parte 2-A do anexo I ao SIR, ainda que localizados em edifício cujo alvará admita comércio ou serviços, na condição de realizarem operações de valorização de resíduos não perigosos.

respectivo estabelecimento industrial de tipo 1, nos moldes de condições de instalação e exploração já definidas, desde que exequíveis⁸³.

Quanto aos estabelecimentos industriais considerados como tipos 2 e 3, o início da exploração ocorre depois que o requerente detiver o respectivo título válido para exercício da atividade industrial, através dos seguintes procedimentos: (i) de comunicação prévia com prazo (estabelecimentos de tipo 2); e (ii) de mera comunicação prévia (estabelecimentos de tipo 3).

O procedimento de comunicação prévia com prazo, previsto no artigo 30 do DL n. 169/2012, envolve a emissão do título digital de instalação e exploração, configurando o direito do requerente de exercer sua atividade. Para isso, é preciso que o interessado submeta seu pedido junto ao balcão do empreendedor e realize pagamento da guia da taxa devida, a qual é gerada imediatamente após a efetuação do requerimento.

Seguidamente, assim que é verificado o pagamento, o balcão emite (i) o comprovante do pagamento da taxa; e (ii) a notificação da entidade coordenadora e entidades públicas a consultar, informando que o procedimento se encontra disponível para verificação.

A partir de então, a entidade detém o prazo de 15 (quinze) dias para se manifestar acerca do pedido, podendo (i) emitir despacho de convite de aperfeiçoamento ou esclarecimentos que se façam necessários; ou (ii) indeferir a liminar do pedido. Note-se que o artigo não estabelece acerca da manifestação pelo deferimento. Em verdade, o n. 8, do artigo 30, estabelece o deferimento tácito⁸⁴, ou seja, caso a entidade se silencie no prazo estipulado, o balcão único emite automaticamente o título digital de instalação e exploração, não podendo solicitar quaisquer elementos adicionais.

⁸³ Isso porque, o procedimento de autorização prévia padronizada requer: (i) a existência de licença ou autorização padronizada no domínio das atividades e ou operações a desenvolver no estabelecimento industrial; (ii) uma declaração de responsabilidade do requerente de cumprimento integral das obrigações e condições constantes das licenças ou autorizações padronizadas objeto do pedido (artigo 26, n. 3, do DL n. 169/2012).

⁸⁴ O dispositivo geral sobre o deferimento tácito encontra-se disposto no artigo 16, do DL n. 169/2012, que estabelece que “na ausência de inserção no «Balcão do empreendedor» de licença, autorização, aprovação, registo, parecer, outros atos permissivos ou não permissivos necessários à instalação e ou exploração de estabelecimento industrial ou de ZER por parte da entidade pública competente nos prazos previstos no SIR, considera-se que a mesma se pronunciou em sentido favorável à pretensão do requerente ou que foi tacitamente deferida a pretensão do particular, sem necessidade de qualquer ulterior ato de entidade administrativa ou autoridade judicial, consoante aplicável”.

A mera comunicação prévia, por sua vez, é o procedimento a que se sujeitam os empreendimentos de tipo 3.

Nessa modalidade, o interessado deve, no balcão do empreendedor, inserir os dados necessários à caracterização do estabelecimento industriais e respectiva atividade, bem como do título de utilização de recursos hídricos e do título de emissões⁸⁵.

Preenchidos e apresentados os referidos documentos perante o balcão único, é emitida, automática e imediatamente, o título digital de exploração, juntamente com a guia para pagamento da taxa devida⁸⁶.

Uma vez obtido o respectivo documento que autoriza a instalação e operação da atividade, esta estará sujeita à fiscalização a *posteriori*, mecanismo de controle reforçado pelo DL n 169/2012, nos moldes do supracitado Licenciamento Zero. A respeito disso, observe-se o que dispõe o artigo 72, sobre medidas cautelares:

Nesse sentido, o SIR prevê medidas cautelares nos seguintes moldes:

Sem prejuízo das competências das entidades responsáveis pelo controlo ou fiscalização previstas em regimes específicos, sempre que seja detectada uma situação de infração prevista no SIR que constitua perigo grave para a saúde pública, para a segurança de pessoas e bens, para a segurança e saúde nos locais de trabalho ou para o ambiente, a entidade coordenadora e as demais entidades fiscalizadoras devem, individual ou coletivamente, tomar de imediato as providências adequadas para eliminar a situação de perigo, podendo ser determinada, por um prazo máximo de seis meses, a suspensão da atividade, o encerramento preventivo do estabelecimento, no todo ou em parte, ou a apreensão de todo ou parte do equipamento, mediante selagem.

(grifos nossos)

⁸⁵ Quando legalmente exigível, acompanhado de aceitação de termo de responsabilidade do cumprimento das exigências legais aplicáveis à atividade industrial, nos termos definidos na portaria a que se refere o n. 1 do artigo 21.

⁸⁶ Artigo 33, do DL n. 169/2012.

Além das medidas cautelares, caso o empreendedor venha a ser opor a estas ou caso se verifique descumprimento de medidas, condições ou orientações impostas para a exploração, o empreendedor estará sujeito à interrupção do fornecimento de energia.

O regime sancionatório, por sua vez, prevê sanção de multa para diversas práticas do empreendedor⁸⁷. Caso este proceda à emissão de uma declaração de cumprimento das obrigações e condições constantes de licença ou autorização padronizada não correspondente com a verdade, pode ser punido com coima que varia até 44.000 euros, conforme prevê o artigo 75, n. 1⁸⁸.

Simultaneamente às coimas, podem também ser aplicadas sanções acessórias, considerando a gravidade da infração e da culpa do agente, nos moldes do artigo 76⁸⁹.

Conforme verificado, o Sistema da Indústria Responsável trouxe, através do DL n. 169/2012, diversos pontos de suma relevância para a simplificação da indústria nacional em Portugal.

Decerto, não se pretende sugerir a incorporação de todos os aspectos constantes no SIR às normas jurídicas brasileiras que tratam do processo administrativo ambiental - principalmente às que tratam do licenciamento ambiental.

É possível, no entanto, que as formas de simplificação, desburocratização e celeridade implementadas no Sistema Português sirvam de base para as normas internas brasileiras.

⁸⁷ O DL. 169/2012 possui a Seção II, a qual dispõe inteiramente acerca do regime sancionatório.

⁸⁸ 1 - Sem prejuízo da punição pela prática de crime de falsas declarações, constitui contraordenação punível com coima de (euro) 500 a (euro) 5000, tratando-se de uma pessoa singular, ou de (euro) 4400 a (euro) 44 000, tratando-se de pessoa coletiva, a emissão pelo industrial de uma declaração de cumprimento das obrigações e condições constantes de licença ou autorização padronizada ao abrigo da alínea b) do n.º 3 do artigo 26.º ou do n.º 4 do artigo 30.º, que não corresponda à verdade.

⁸⁹ 1 - Podem ser aplicadas, simultaneamente com a coima, as seguintes sanções acessórias, em função da gravidade da infração e da culpa do agente: a) Perda, a favor do Estado, de equipamentos, máquinas e utensílios utilizados na prática da infração; b) Privação dos direitos a subsídios ou benefícios outorgados por entidades ou serviços públicos; c) Suspensão do título de exploração; d) Encerramento do estabelecimento e instalações. 2 - As sanções previstas nas alíneas b), c) e d) do número anterior têm a duração máxima de dois anos, contados a partir da decisão condenatória definitiva. 3 - As sanções acessórias previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1, quando aplicadas a estabelecimentos industriais integrados no regime de autorização prévia, são publicitadas pela autoridade que aplicou a coima, a expensas do infrator.

A título exemplificativo, o instituto da comunicação prévia, constante do DL n. 169/2012, serviu de inspiração para a criação da Licença Ambiental Comunicada⁹⁰, disposta na minuta do Decreto Estadual do Rio de Janeiro - a qual será abordada no próximo Capítulo 6 -, que busca revogar o atual Sistema de Licenciamento Ambiental vigente (Decreto Estadual n. 44.820/2014).

A Licença Ambiental por Compromisso, trazida ao Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina por meio da Lei Estadual n. 16.283/2013, também traz a ideia de “mera comunicação”, na medida em que, sua concessão ocorre eletronicamente, após devida declaração de compromisso firmada, através da qual o empreendedor se sujeita aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão ambiental estadual licenciador.

A referida Licença Ambiental por Compromisso foi recentemente contestada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, que, através de ação direta de inconstitucionalidade, alegava a não conformidade constitucional do termo “Licença Ambiental por Compromisso”. Acerca disso, passa-se a analisar em sequência.

6. Os mais recentes passos em direção à simplificação dos procedimentos ambientais na legislação brasileira.

6.1. Código Estadual do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina - Lei Estadual n. 4.675/2009.

Considerando a tendência de novos rumos para o licenciamento, no sentido de torná-lo mais ágil e simplificado, o Estado de Santa Catarina sancionou, em 20 de setembro de 2013, a Lei Estadual n. 16.283/2013, que alterou dispositivos do Código Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual n. 4.675/2009).

A Lei adicionou ao Código Estadual do Meio Ambiente o instrumento da Licença Ambiental por Compromisso, que adota um procedimento simplificado,

⁹⁰ “2º Ciclo de Debates sobre Direito Ambiental: Simplificação do Licenciamento Ambiental”, do Instituto Estadual do Ambiente, ocorrido em 14 de agosto de 2019, com o objetivo de discutir acerca da minuta do novo decreto de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.facebook.com/inea.rj.gov.br/videos/2959855734086145/>

uma vez que, após declaração de compromisso firmada pelo empreendedor, a referida licença é emitida eletronicamente. Confira-se:

Art. 36. O licenciamento ordinário será efetuado por meio da emissão de Licença Ambiental Prévia (LAP), Licença Ambiental de Instalação (LAI), Licença Ambiental de Operação (LAO) e Licença Ambiental por Compromisso (LAC).

(...)

§ 4º A LAC só será emitida caso o empreendimento e/ou a atividade não dependa de supressão de vegetação para sua efetivação.

§ 5º A LAC será concedida eletronicamente, mediante declaração de compromisso firmada pelo empreendedor, segundo critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão estadual licenciador por meio de portaria.

§ 6º As informações, as plantas, os projetos e os estudos solicitados ao empreendedor, no ato da adesão à LAC, deverão acompanhar o pedido formulado via internet, na forma definida pelo órgão ambiental licenciador por meio de portaria.

§ 7º Serão considerados empreendimentos ou atividades passíveis de licenciamento, por meio da LAC, aqueles listados em portaria específica, a ser editada pelo órgão ambiental licenciador.

§ 8º Para obtenção da LAC, o requerente deverá estar ciente das condicionantes ambientais estabelecidas previamente pelo órgão licenciador, comprometendo-se ao seu atendimento, as quais deverão contemplar as medidas mitigadoras para a localização, implantação e operação dos empreendimentos e das atividades.

§ 9º A inclusão de empreendimento ou atividade no rol definido pelo órgão ambiental como passível de licenciamento via LAC não afeta procedimentos administrativos licenciados ou já iniciados em seu âmbito, permanecendo em tramitação, se já em curso, até a implantação da atividade no sistema.

§ 10. A concessão da LAC dar-se-á por empreendimento ou atividade individual.

§ 11. Quando o empreendimento ou a atividade necessitar de autorização de supressão de vegetação, outorga de uso de recursos hídricos e/ou anuência de unidade de conservação, a LAC só será emitida em conjunto com as respectivas autorização, outorga ou anuência.

§ 12. Para obtenção da LAC, o empreendedor deverá efetuar o pagamento de tarifa, cujo boleto será emitido automaticamente após o cadastro de todas as informações e a apresentação dos estudos e demais documentos solicitados.

§ 13. Após a comprovação do pagamento de que trata o § 12 deste artigo, a licença será disponibilizada eletronicamente ao empreendedor.

§ 14. As informações prestadas pelos requerentes serão de sua inteira responsabilidade.

§ 15. A constatação, a qualquer tempo, da prestação de informações falsas implicará a nulidade da licença concedida pelo órgão licenciador e tornará aplicáveis penalidades, conforme previsto nesta Lei.

Art. 40. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

IV – o prazo de validade da LAC deverá considerar lapso temporal suficiente para que se proceda à vistoria no empreendimento e/ou na atividade, devendo ser de, no mínimo, 3 (três) anos e, no máximo, 5 (cinco) anos.

§ 4º A renovação da LAO, da LAC e da AuA, para atividades constantes em rol definido pelo órgão licenciador, poderá ser realizada pelo empreendedor, na forma eletrônica, por meio do Sistema de Informática da FATMA (SINFAT), desde que:

I – não envolva ampliação do empreendimento ou qualquer alteração da atividade objeto do licenciamento;

II – no prazo de validade da licença a ser renovada, não tenha ocorrido qualquer irregularidade ambiental no empreendimento ou na atividade;

III – o empreendimento ou a atividade tenha cumprido todas as condicionantes da licença ambiental a ser renovada; e

IV – seja apresentada declaração de conformidade ambiental atendendo as condições estabelecidas pelo órgão ambiental licenciador em normativa própria.

Segundo se depreende dos dispositivos acima, a Licença Ambiental por Compromisso, cujo prazo mínimo será de 03 (três) anos e máximo de 05 (cinco) anos, é concedida eletronicamente, mediante declaração de compromisso firmada pelo empreendedor, que estará ciente das condicionantes preestabelecidas pelo órgão ambiental licenciador, comprometendo-se ao seu atendimento.

Para tanto, a fim de que um empreendimento ou atividade seja passível de licenciamento através da Licença Ambiental por Compromisso, é preciso que determinado empreendimento ou atividade, necessariamente, (i) não dependa de supressão de vegetação, e; (ii) esteja listado em portaria específica, editada pelo órgão ambiental licenciador.

A prestação, a qualquer tempo, de informações falsas pelo empreendedor implica em nulidade da Licença Ambiental por Compromisso, além de sujeitar o empreendedor a penalidades constantes na norma.

Em razão da criação desse novo instrumento, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI) em face da expressão “Licença Ambiental por Compromisso (LAC)”.

A ADI foi julgada recentemente e o colegiado do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC) decidiu pela improcedência do pedido do Ministério Público. A esse respeito, veja-se a ementa do julgado:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Expressão "licença ambiental por compromisso (LAC)" contida no art. 36, caput, e §§ 4º a 15, assim como no art. 40, inciso iv e § 4º, todos da lei n. 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente). Alegada violação ao art. 10, inciso vi, § 1º; art. 181 e art. 182, da Constituição do Estado de Santa Catarina. Preliminar. Alegada ofensa reflexa à Constituição Estadual. Tese afastada. Discussão sobre suposta invasão da competência legislativa da união para a instituição de normas gerais. Celeuma que envolve, diretamente, a confrontação da lei estadual impugnada com o art. 10, inciso vi e § 1º, da constituição do estado de Santa Catarina. Ademais, alegação de confronto com os artigos 181 e 182 da CE. Ofensa direta à Carta Constitucional. Preliminar não acolhida. Mérito. Lei Estadual que instituiu a licença ambiental por compromisso (LAC). Previsão de procedimento específico para sua concessão. Lei federal nº 6.938/1981. Licenciamento ambiental. Instrumento da Política Nacional do Ambiente. Competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama para o estabelecimento de normas e critérios referentes ao licenciamento ambiental. Resolução nº 237/1997 do Conama. art. 2º, § 2º, estabelece a possibilidade de complementação das normas gerais fixadas pela resolução pelos órgãos ambientais estaduais. Art. 12 do mesmo normativo autoriza o órgão ambiental a definir procedimentos específicos para as licenças ambientais. Competência concorrente entre a união e os estados para estabelecer normas sobre a proteção do meio ambiente. Art. 10, inciso vi e § 1º, da Constituição Estadual. Lei Estadual que se harmoniza com o preceito constitucional e com as disposições gerais da Resolução Conama nº 237/1997, uma vez que se limitou a complementar a regra geral e estabelecer regras específicas sobre o processo de licenciamento ambiental. Procedimento que atende o princípio da prevenção, pois há a atuação prévia do órgão ambiental ao instituir os requisitos e as condições para a concessão a licença ambiental. Pedido de inconstitucionalidade improcedente. (TJSC – ADI n. 80001906720188240900 Capital 8000190-67.2018.8.24.0900, Relator: Soraya Nunes Lins, data de julgamento: 20/03/2019, órgão especial)

(grifos nossos)

De acordo com o Ministério Público, os artigos supramencionados referentes à Licença Ambiental por Compromisso afrontariam o artigo 10, inciso VI e

parágrafo 1º⁹¹, 181⁹² e 182⁹³, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que tratam da competência concorrente da União e dos Estados e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso porque, de acordo com o *Parquet*, o Estado de Santa Catarina teria ido além da sua competência legislativa para editar normas suplementares, inovando em matéria que seria de competência da União.

Aduziu ainda o Ministério Público que, ao criar a Licença Ambiental por Compromisso, o Estado não teria observado as fases de avaliação (licença prévia), implantação (licença de instalação) e de operação de projetos (licença de operação), sistemática prevista em normas federais.

Nesse sentido, alegou que o Estado não poderia criar licença ambiental que descaracterizasse as normas gerais previstas nas legislações federais⁹⁴, uma vez que a LAC estaria dispensando o efetivo controle por parte do Poder Público de atividades que possam causar impactos ao meio ambiente, desbordando dos limites e desvirtuando o sentido das normas gerais da União,

⁹¹ Art. 10. Compete ao Estado legislar, concorrentemente com a União, sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...)§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar do Estado. (...)§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar do Estado.

⁹² Art. 181. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁹³ Art. 182. Incumbe ao Estado, na forma da lei: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do Estado e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem extinção de espécie ou submetam animais a tratamento cruel; IV - definir, em todas as regiões do Estado, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; V - exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudos prévios de impacto ambiental, a que se dará publicidade; VI - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VII - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino público e privado, bem como promover a conscientização pública para preservação do meio ambiente, assegurada a atuação conjunta dos órgãos de educação e de atuação na área do meio ambiente; VIII - informar sistematicamente a população sobre os níveis de poluição, a qualidade do meio ambiente, a situação de riscos de acidentes e a presença de substâncias potencialmente danosas à saúde na água, no ar, no solo e nos alimentos; IX - proteger os animais domésticos, relacionados historicamente com o homem, que sofram as consequências do urbanismo e da modernidade. § 1º A participação voluntária em programas e projetos de fiscalização ambiental será considerada como relevante serviço prestado ao Estado. § 2º O Estado instituirá, na Polícia Militar, órgão especial de polícia florestal.

⁹⁴ Decreto-Lei n. 99.274/90, que regulamenta a Lei Federal n. 6.938/81, e Resolução Conama n. 236/97.

que preveem a necessidade de prévia fiscalização em todas as fases de implantação de projetos.

Relativamente à alegação de inconstitucionalidade material da norma, asseverou o Ministério Público que a norma ofenderia ao princípio da prevenção ao possibilitar a concessão de licença ambiental para a realização de atividades ou empreendimentos mediante mera declaração firmada eletronicamente pelo interessado, dispensando qualquer controle prévio por parte do órgão competente.

O voto da Desembargadora Soraya Nunes Lins refutou as alegações do *Parquet*.

No voto, declarado como vencedor pela maioria dos membros do Órgão Especial do TJSC, a relatora aduz que a Lei Estadual criadora da LAC harmoniza-se com o preceito constitucional e disposições gerais da Resolução Conama n. 237/97, que prevê, em seu artigo 12, parágrafo 1º, a possibilidade de serem estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.

Nesse contexto, defende que “se o órgão ambiental pode definir procedimentos específicos e simplificados para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos, admite-se a previsão, em lei estadual, de procedimento para a outorga da licença ambiental por compromisso, que é um procedimento mais simples e específico”.

No que tange ao princípio da prevenção, assevera que este é atendido no procedimento para a concessão da Licença Ambiental por Compromisso, considerando que há atuação prévia do órgão ambiental ao instituir os requisitos e as condições para a sua perfectibilização.

Diante disso, o TJSC entendeu que “não se entrevê motivos para declarar a inconstitucionalidade da expressão Licença Ambiental de Compromisso (LAC)”, julgando improcedente o pedido formulado na ADI.

6.2. Deliberação Normativa n. 217/2017 do Conselho de Política Ambiental do Estado de Minas Gerais.

Com vistas à desburocratização e celeridade processual, o Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), subordinado à Secretaria de Estado de Meio

Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (Semad), publicou, em 06 de dezembro de 2017, a Deliberação Normativa (DN) Copam n. 217/2017, que revogou a DN Copam n. 74/2004, alterando o sistema de licenciamento ambiental do Estado.

Dentre os principais pontos trazidos pela DN n. 217/17 para simplificar o processo de licenciamento ambiental, pode-se destacar (i) a previsão da modalidade de Licença Ambiental Simplificada (LAS); (ii) a consideração do critério locacional para definir a modalidade de licenciamento da atividade; e (iii) a previsão de sistema informatizado como instrumento de análise técnica dos processos de licenciamento ambiental.

Em relação ao primeiro aspecto trazido pela deliberação normativa, cabe mencionar que a norma traz três modalidades de licenciamento, sendo elas: (i) o Licenciamento Ambiental Trifásico (LAT); (ii) o Licenciamento Ambiental Concomitante; e (iii) o Licenciamento Ambiental Simplificado (LAS).

O LAT diz respeito ao modelo tradicional adotado no sistema normativo brasileiro, no qual são expedidas a Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, concedidas em etapas sucessivas⁹⁵.

Já o Licenciamento Ambiental Concomitante é o licenciamento no qual são analisadas as mesmas etapas previstas no LAT⁹⁶. Contudo, nessa modalidade, há expedição concomitante de duas ou mais licenças⁹⁷.

O LAS, por sua vez, consiste em um processo realizado em uma única etapa, mediante:

⁹⁵ Artigo 8º, inciso I, da Deliberação Normativa COPAM n. 217/2017.

⁹⁶ Artigo 8º, inciso II, da Deliberação Normativa COPAM n. 217/2017.

⁹⁷ Artigo 8º. (...) §1º. Na modalidade de LAC a licença será emitida conforme os seguintes procedimentos: I - análise, em uma única fase, das etapas de LP, LI e LO da atividade ou do empreendimento, denominada LAC1; II - análise, em uma única fase, das etapas de LP e LI do empreendimento, com análise posterior da LO; ou, análise da LP com posterior análise concomitante das etapas de LI e LO do empreendimento, denominada LAC2. §2º - Quando enquadrado em LAC1, o empreendedor poderá requerer que a análise seja feita em LAC2, quando necessária a emissão de LP antes das demais fases de licenciamento. §3º - A LI e a LO poderão também ser concedidas de forma concomitante quando a instalação implicar na operação do empreendimento, independentemente do enquadramento inicial da atividade ou empreendimento.

- (i) cadastro de informações relativas à atividade ou ao empreendimento junto ao órgão ambiental competente, com expedição eletrônica da Licença Ambiental Simplificada, denominada LAS/Cadastro⁹⁸; ou
- (ii) apresentação do Relatório Ambiental Simplificado (RAS), contendo a descrição da atividade ou do empreendimento, bem como as medidas de controle ambiental, com expedição da Licença Ambiental Simplificada, denominada LAS/RAS⁹⁹.

Relativamente à modalidade de LAS/Cadastro, cumpre realizar uma importante ressalva: a Deliberação Normativa Copam n. 217/2017 silencia sobre a necessidade de se informar o responsável técnico pelo empreendimento.

O artigo 17, parágrafo 7º da norma prevê que “os estudos ambientais serão devidamente acompanhados de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART”.

Entretanto, conforme restou demonstrado, o licenciamento ambiental simplificado na modalidade LAS/Cadastro não requer qualquer espécie de estudo ambiental, bastando o cadastro de informações relativas à atividade.

⁹⁸ Art. 19 - Não será admitido o licenciamento ambiental na modalidade LAS/Cadastro para as atividades enquadradas nas classes 1 ou 2, listadas abaixo: I - Da Listagem B: a) código B-06-02-5 - Serviço galvanotécnico; b) código B-03-04-2 - Produção de ligas metálicas (ferroligas), silício metálico e outras ligas a base de silício. II - Da Listagem E: a) código E-03-07-7 - Aterro sanitário, inclusive Aterro Sanitário de Pequeno Porte - ASPP; b) código E-03-07-9 - Unidade de triagem de recicláveis e/ou de tratamento de resíduos orgânicos originados de resíduos sólidos urbanos; c) código E-03-06-9 - Estação de tratamento de esgoto sanitário; d) código E-04-02-2 - Distrito industrial e zona estritamente industrial, comercial ou logística. III - Da Listagem F: a) código F-05-12-6 - Aterro para resíduos não perigosos, classe II-A e II-B, exceto resíduos sólidos urbanos e resíduos da construção civil; b) código F-05-13-5 - Disposição final de resíduos de serviços de saúde (Grupos A4, B sólido não perigoso, E sem contaminação biológica, Grupo D, e Grupos A1, A2 e E com contaminação biológica submetidos a tratamento prévio) em aterro sanitário, aterro para resíduos não perigosos - classe II A, ou célula de disposição especial; c) código F-05-13-7 - Tratamento de resíduos de serviços de saúde (Grupos A e E com contaminação biológica), visando a redução ou eliminação da carga microbiana, tais como desinfecção química, autoclave ou micro-ondas; d) código F-05-18-0 - Aterro de resíduos classe “A” da construção civil, exceto aterro para fins de terraplanagem em empreendimento ou atividade com regularização ambiental, ou com a finalidade de nivelamento de terreno previsto em projeto aprovado da ocupação; e) código F-05-18-1 - Áreas de triagem, transbordo e armazenamento transitório e/ou reciclagem de resíduos da construção civil e volumosos. IV - Da listagem G: a) código G-02-04-6 - Suinocultura

Art. 20 - Não será admitido o licenciamento na modalidade LAS/Cadastro para as atividades minerárias enquadradas nas classes 1 ou 2. Parágrafo único - Será admitido o licenciamento ambiental por meio de cadastro para a classe 1 ou 2 das seguintes atividades: I - código A-03-01-8 - Extração de areia e cascalho para utilização imediata na construção civil. II - código A-03-01-9 - Extração de cascalho, rocha para produção de britas, areia fora da calha dos cursos d’água e demais coleções hídricas, para aplicação exclusivamente em obras viárias, inclusive as executadas por entidades da Administração Pública Direta e Indireta Municipal, Estadual e Federal. III - código A-03-02-6 - Extração de argila usada na fabricação de cerâmica vermelha; IV - código A-04-01-4 - Extração de água mineral ou potável de mesa. V - código A-06-01-1 - Prospecção de gás natural ou de petróleo (levantamento geofísico) - sísmica.

⁹⁹ Artigo 8º, inciso III e §4º, incisos I e II, da Deliberação Normativa COPAM n. 217/2017.

Ora, há de se convir que a dispensa de responsabilidade técnica para os empreendimentos em questão mostra-se descabida e irrazoável, indo de encontro ao que propõe a simplificação dos procedimentos ambientais.

A desnecessidade de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) é temerosa, vez que, a atividade sem acompanhamento de respectivo responsável técnico possui chances elevadas de vir a causar danos ao meio ambiente, indo na contramão do dever de proteção do meio ambiente, estabelecido em nossa Carta Maior.

Quanto ao segundo ponto, cumpre frisar que a deliberação normativa inova ao trazer o critério locacional, sendo este um novo e adicional critério para definição das modalidades de licenciamento ambiental.

A fim de estabelecer a classificação do empreendimento e procedimento licenciatório devido, as normas ambientais brasileiras costumam considerar dois critérios para definição, quais sejam, o porte e o potencial poluidor dos empreendimentos ou atividades.

A DN n. 217/17 prevê os critérios locacionais, referentes à relevância e sensibilidade dos componentes ambientais que os caracterizam, sendo-lhes atribuídos pesos (um ou dois) e solicitados estudos específicos para cada um deles. O empreendimento ou atividade que não se enquadrar em nenhum dos critérios locacionais terá peso zero¹⁰⁰.

O objetivo de trazer o critério locacional é possibilitar que o órgão ambiental realize uma análise mais aprofundada e minuciosa nos processos de licenciamento em áreas ambientalmente mais frágeis, tais como áreas de Unidade de Conservação de Proteção Integral ou áreas prioritárias para conservação quando houver supressão de vegetação - ambas com o peso dois, o maior peso no critério locacional -, conforme estabelecido no Anexo Único da DN n. 217/17.

Anteriormente à utilização do critério locacional, verifica-se o potencial poluidor geral da atividade, que pode ser considerado pequeno (P), médio (M) ou Grande (G), levando em conta as listagens das atividades do Anexo Único da DN n. 217/17, bem como as variáveis ambientais (ar, água e solo).

O potencial poluidor/degradador geral é obtido conforme tabela abaixo:

¹⁰⁰ Artigo 6º, §1º e 2º, da Deliberação Normativa COPAM n. 217/2017.

	Potencial Poluidor/Degradador									
	Variáveis									
Variáveis Ambientais Ar/Água/Solo	P	P	P	P	P	P	M	M	M	G
	P	P	P	M	M	G	M	M	G	G
	P	M	G	M	G	G	M	G	G	G
Geral	P	P	M	M	M	G	M	M	G	G

(Tabela 1 do Anexo Único da Deliberação Normativa n. 217/17)

Posteriormente, determina-se a classe do empreendimento ou atividade, com base no potencial poluidor geral e no porte do empreendimento; veja-se:

		Potencial poluidor/degradador geral da atividade		
		P	M	G
Porte do Empreendimento	P	1	2	4
	M	1	3	5
	G	1	4	6

(Tabela 2 do Anexo Único da Deliberação Normativa n. 217/17)

Finalmente, a fim de se fixar a modalidade de licenciamento da atividade, consideram-se os critérios locacionais, além da classe do empreendimento; a respeito disso, confira-se:

		CLASSE POR PORTE E POTENCIAL POLUIDOR/DEGRADADOR					
		1	2	3	4	5	6
CRITÉRIOS LOCACIONAIS DE ENQUADRAMENTO	0	LAS - Cadastro	LAS - Cadastro	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2
	1	LAS - Cadastro	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2	LAT
	2	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2	LAT	LAT

(Tabela 3 do Anexo Único da Deliberação Normativa n. 217/17)

Percebe-se, assim, que o critério locacional, no âmbito do licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais, possui grande relevância, dado que, através dele, enquadra-se o empreendimento ou atividade na respectiva modalidade de licenciamento ambiental - simplificado, concomitante ou trifásico, nos termos da DN n. 217/2017.

O terceiro ponto pertinente a favor da simplificação refere-se à análise técnica geoespacial dos processos de licenciamento ambiental, que possui, como um de seus instrumentos, um sistema informatizado com informações ambientais georreferenciadas da Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IDE-Sisema). Nesses termos, estabelece o artigo 25, da DN n. 217/17:

Art. 25 - Como um dos instrumentos de análise técnica dos processos de licenciamento ambiental, será disponibilizado sistema informatizado contendo dados e informações ambientais georreferenciados da Infraestrutura de Dados Espaciais do Sisema - IDE-Sisema.

§1º - A base de que trata o caput deste artigo será constituída por dados e informações, validados pelo órgão ambiental, oriundos de:

I - estudos ambientais apresentados em processos de licenciamento ambiental;

II - estudos, planos e programas produzidos por órgãos ou entidades públicas federais, estaduais e/ou municipais, bem como instituições de ensino e pesquisa;

III - estudos de organizações não-governamentais e instituições privadas, formalizados mediante termo de cooperação técnica firmado com o órgão ambiental.

§2º - A IDE-Sisema de que trata este artigo estará disponível para acesso público.

A plataforma disponível no sítio eletrônico¹⁰¹ foi criada em fevereiro de 2018 e já conta com 340 camadas de informações geográficas, sendo uma das maiores bases de dados de infraestrutura do país¹⁰². O sistema reúne as principais informações ambientais georreferenciadas, possibilitando o empreendedor a antever os critérios locacionais para a área onde pretende implantar seu empreendimento ou atividade.

¹⁰¹ <http://idesisema.meioambiente.mg.gov.br/>

¹⁰² <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3721-licenciamento-ganha-agilidade-com-ampliacao-da-plataforma-ide-sisema->

O IDE-Sisema garante agilidade ao processo de licenciamento, pois permite ao empreendedor que anteveja eventuais peculiaridades ou impedimentos na implantação de sua atividade em determinado local, sem necessitar aguardar para que o órgão ambiental estadual se manifeste acerca disso.

6.3. Minuta do novo Decreto Estadual do Rio de Janeiro de licenciamento e demais procedimentos de controle ambiental.

O Inea, autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (Seas), disponibilizou, para consulta pública, minuta do novo decreto de licenciamento ambiental do Estado do Rio de Janeiro - disponível até 11 de dezembro de 2019 -, que possui como critério basilar a simplificação dos procedimentos administrativos de licenciamento e controle ambiental¹⁰³.

Trata-se de minuta elaborada pelas mais diversas áreas do Instituto, técnicos e juristas, a fim de se buscar soluções que diminuam a burocracia e morosidade atualmente enfrentada nos processos de licenciamento ambiental no Inea.

Para tanto, foi publicada, em 21 de março de 2019, a Resolução Conjunta SEAS/INEA n. 05/2019¹⁰⁴, que criou o Grupo de Trabalho referente à simplificação do Instituto.

Através desse Grupo, reuniões quinzenais eram realizadas para discussão das melhores técnicas que poderiam ser incorporadas ao novo regramento jurídico do licenciamento ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

Uma vez elaborada a minuta do novo decreto de licenciamento ambiental pelo Grupo de Trabalho do Inea, seu conteúdo foi amplamente discutido no denominado “2º Ciclo de Debates sobre Direito Ambiental: Simplificação do Licenciamento Ambiental”, coordenado pelo Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Procurador-Chefe do Inea, Rafael Daudt D’Oliveira¹⁰⁵.

¹⁰³ <http://www.inea.rj.gov.br/inea-promove-consulta-publica-sobre-o-novo-decreto-para-a-simplificacao-do-licenciamento/>

¹⁰⁴ Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/233509897/doerj-poder-executivo-21-03-2019-pg-18?ref=previous_button

¹⁰⁵ O Ciclo de Debates contou com a presença de diversos profissionais ligados ao meio ambiente, como a participação do advogado e doutrinador em Direito Ambiental, Paulo de Bessa Antunes. Disponível em: <https://www.facebook.com/inea.rj.gov.br/videos/2959855734086145/> (primeira parte) <https://www.facebook.com/inea.rj.gov.br/videos/353646662251531/> (segunda parte) e <https://www.facebook.com/inea.rj.gov.br/videos/482193765676955/> (terceira parte).

A minuta do decreto¹⁰⁶ considera diversos pontos relacionados à simplificação, tais como:

- (i) que a simplificação é uma tendência mundial e, se bem planejada e executada, não implica diminuição da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao contrário, permite ao poder público focar nas atividades de maior risco e impactos, com ênfase nas questões ambientais mais relevantes;
- (ii) que a simplificação no domínio ambiental visa, entre outros objetivos, a eliminação de burocracias desnecessárias, redução de custos, celeridade e racionalidade nas relações entre a Administração Pública e empreendedores, controle ambiental proporcional aos riscos e impactos ambientais e maior efetividade na tutela do meio ambiente;
- (iii) que a simplificação implica maior responsabilização dos empreendedores e responsáveis técnicos no âmbito do licenciamento e dos demais procedimentos de controle ambiental;
- (iv) que a simplificação encontra suporte nos princípios constitucionais da proporcionalidade, da celeridade e da eficiência, bem como nos arts. 170, VI, e 179 da Constituição Federal, que garantem, respectivamente, tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, e tratamento simplificado das obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias dispensado às microempresas e às empresas de pequeno porte.

Sob coordenação do professor e Procurador-Chefe do Inea, Rafael Lima Daudt D'Oliveira, a simplificação que a minuta do novo decreto busca promover envolve, dentre outros aspectos:

- (i) a celeridade nos processos licenciatórios de atividades de baixo impacto, bem como nos processos que autorizam atividades públicas decorrentes de calamidade ou emergência;
- (ii) o controle ambiental baseado em estratégia, riscos, desempenho e impactos;
- (iii) desvinculação, do processo de licenciamento, de determinados documentos que fogem ao escopo ambiental;

¹⁰⁶ Minuta do novo decreto de licenciamento ambiental do Estado do Rio de Janeiro. Disponível para consulta até 11 de dezembro de 2019 em: <http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/versa%CC%83o-19.11-consulta-pu%CC%81blica.pdf>.

- (iv) a concentração da fiscalização em momento posterior à concessão da licença ambiental;
- (v) o foco na responsabilidade do responsável técnico do empreendimento; e
- (vi) a maior utilização do portal eletrônico do Inea.

Nos próximos Subcapítulos, objetiva-se analisar detidamente os principais aspectos da simplificação que se buscam trazer ao licenciamento ambiental estadual.

A minuta do decreto visa revogar a Licença Ambiental Simplificada, prevista no atual Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro (Slam) - Decreto Estadual n. 44.820/2014 -, trazendo, além das preexistentes Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), Licença de Operação (LO), Licença de Operação e Recuperação (LOR) e Licença de Recuperação (LAR)¹⁰⁷, novas espécies de licenças ambientais, sendo elas:

- (i) Licença Ambiental Integrada (LAI);
- (ii) Licença Ambiental Comunidade (LAC); e
- (iii) Licença Ambiental Unificada (LAU).

A LAI, concedida anteriormente à implantação do empreendimento ou atividade, em uma só fase, atesta a viabilidade ambiental e locacional, bem como autoriza a implantação de empreendimentos ou atividades, estabelecendo as respectivas medidas e condições de controle ambiental¹⁰⁸.

A LAU é concedida anteriormente ao início da implantação do empreendimento, e, em única fase, (i) atesta a viabilidade ambiental, (ii) aprova a localização; e (iii) autoriza a implantação e operação do empreendimento ou atividade.

Para concessão da LAU os empreendimentos ou atividades utilizadores de recursos ambientais - considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental -, devem ser classificados como¹⁰⁹: (i) de baixo impacto ambiental, nos casos em que não for aplicável a LAC, ou; (ii) de médio impacto ambiental, com base nos critérios definidos no Anexo 2, da minuta do decreto¹¹⁰.

¹⁰⁷ Artigo 18, da minuta do Decreto.

¹⁰⁸ Artigo 19, *caput*, da minuta do Decreto.

¹⁰⁹ Artigo 24, *caput*, da minuta do Decreto.

¹¹⁰ O Anexo 2 traz a tabela a ser utilizada para classificação de impacto de empreendimentos e atividades, com base no porte e potencial poluidor.

A maior inovação a título de simplificação no processo licenciatório, contudo, refere-se à instituição da LAC. A referida Licença Ambiental Comunicada, em única fase, atesta a viabilidade ambiental, aprova a localização e autoriza a instalação e operação de empreendimento ou atividade classificado como de baixo impacto ambiental¹¹¹.

Para tanto, basta que o empreendedor apresente, junto ao órgão ambiental, os documentos necessários, que serão estabelecidos e exigidos através de regulamento específico¹¹².

Outro significativo instrumento a favor da simplificação é a Autorização Ambiental Comunicada (AAC), prevista no artigo 41, da minuta. O ato administrativo em questão “autoriza a execução de obras ou atividade públicas em decorrência de emergência ou calamidade pública que demandem urgência de atendimento em situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, público ou particulares, conforme disposto em regulamento”¹¹³.

Para isto, basta que seja apresentado o respectivo requerimento da AAC, juntamente com ato do chefe do executivo, fundamentado com laudo da Defesa Civil.

Com vistas à efetividade na tutela do meio ambiente e ao desenvolvimento econômico, o artigo 9º, da minuta do novo decreto, determina que o licenciamento e procedimentos de controle ambiental considerarão indicadores de desempenho do empreendedor, assim como estratégias previamente estabelecidas, riscos e impactos envolvidos no empreendimento.

¹¹¹ Artigo 23, *caput*, da minuta do Decreto.

¹¹² Art. 23. (...) § 3º A LAC não se aplica às atividades e empreendimentos que: I – tenham iniciado ou prosseguido na instalação ou operação sem a devida autorização do órgão ambiental; II – tenham sido desmembrados para fins de enquadramento no presente dispositivo; III – estejam inseridos em unidade de conservação de proteção integral e/ou respectiva zona de amortecimento, bem como em áreas restritivas de unidades de conservação de uso sustentável, de acordo com o respectivo plano de manejo; IV – necessitem, para sua implantação ou operação, de Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos, salvo se a atividade ou empreendimento já tiver a respectiva outorga no momento de requerimento da LAC; V – necessitem de Autorização Ambiental para supressão/intervenção em Área de Preservação Permanente e/ou de Autorização Ambiental para supressão de espécies nativas do bioma Mata Atlântica; VI – outras hipóteses previstas em regulamento. (grifos nossos)

¹¹³ Artigo 41, *caput*, da minuta do Decreto.

Nesses termos, destaca-se a disposição que traz o empreendimento estratégico¹¹⁴, cujos parâmetros estabelecidos são: (i) impacto ambiental positivo; (ii) potencial de geração de empregos; (iii) potencial para fomento da economia; (iv) inclusão socioambiental da população local; (v) potencial de incremento de arrecadação tributária do Estado do Rio de Janeiro; (vi) melhoria da infraestrutura pública, notadamente daquela prevista em planos de saneamento básico e resíduos.

Considerando assim sua importância ambiental, econômico financeira e/ou social, a minuta do decreto expressa que o empreendimento estratégico terá prioridade e celeridade na sua tramitação, as quais “não implicarão diminuição da tutela ambiental nem da intensidade do controle estatal”¹¹⁵.

No entanto, para que um empreendimento possa ser tido como estratégico, é preciso que o Governador do Estado do Rio de Janeiro assim o enquadre, possuindo competência exclusiva para tanto. Ademais, a minuta disponível para consulta pública estabelece que a natureza estratégica do empreendimento deve ser facilmente perceptível nos autos do processo de licenciamento ou de outro instrumento de controle ambiental.

Se ao empreendimento estratégico é conferido tratamento mais célere, o oposto se verifica nos empreendimentos ou atividades tidos como ambientalmente sensíveis, os quais estarão sujeitos a uma análise mais detalhada do licenciamento ambiental¹¹⁶.

O empreendimento será ambientalmente sensível considerando os riscos e a magnitude dos impactos ambientais adversos, levando em conta a probabilidade de consumação de dano ambiental e/ou sua gravidade, possuindo os seguintes parâmetros: (i) a natureza da atividade e classificação da magnitude de impactos; (ii) sua localização; e (iii) o histórico de adequação do empreendedor às normas ambientais¹¹⁷.

A minuta do novo decreto de licenciamento ambiental deixa clara sua intenção em desprender, dos processos para obtenção de instrumento de autorização, aspectos não ambientais que fogem à competência do órgão. Isto porque, no

¹¹⁴ Artigo 12, *caput*, da minuta do Decreto.

¹¹⁵ Artigo 12, §2º, da minuta do Decreto.

¹¹⁶ Artigo 13, §2º, da minuta do Decreto.

¹¹⁷ Artigo 13, incisos I, II e III, da minuta do Decreto.

ordenamento jurídico brasileiro, o órgão ambiental licenciador é, tradicionalmente, tido como responsável pela exigência e análise de quase todo tipo de documentação relativa ao empreendimento, inclusive aquele(s) estranho(s) à temática ambiental, que não lhe competem.

Tal fato importa no aumento da demanda de trabalho dos servidores do órgão ambiental e consequente alargamento no prazo para concessão de licença ambiental (ou arquivamento do processo), constituindo, assim, um gargalo no fluxo de tramitação dos processos de licenciamento.

Com isso, a dinâmica que busca desvincular aspectos não ligados ao meio ambiente é perceptível em sutis alterações, como nas mudanças de denominação das modalidades de licenças ambientais.

Se o atual Decreto Estadual n. 44.240/14 dispõe expressamente sobre Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, o novo decreto tem o cuidado de trazer, para quase todas as designações de seus instrumentos de autorização, o termo “ambiental”.

Desse modo, as licenças do modelo trifásico passaram a ser denominadas Licença Ambiental Prévia, Licença Ambiental de Instalação e Licença Ambiental de Operação.

Entretanto, não tão sutil foi a busca pela desvinculação de atos até então realizados durante o processo de licenciamento ambiental.

O artigo 30 do novo decreto é claro ao dispor que o licenciamento ambiental independe (i) de comprovação da dominialidade da área do empreendimento ou atividades a ser licenciado; (ii) de certidão expedida pelo Município atestando a conformidade do empreendimento à legislação municipal de uso e ocupação do solo, bem como; (iii) de licenças, autorizações, certidões ou outorgas de demais órgãos.

Considerando que a pendência de tais documentos constituem entraves à celeridade e ao bom andamento do processo licenciatório, o órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro buscou solucionar esse impasse dispondo que constarão como restrição da licença, e dos outros instrumentos de controle ambiental, a necessidade de obtenção das demais autorizações, declarações, bem como comprovação de conformidade da questão dominial¹¹⁸.

¹¹⁸ Artigo 30, §2º, da minuta do Decreto.

A grande novidade dessa licença diz respeito à inexistência de vistoria prévia do empreendimento pelo órgão ambiental estadual. Com efeito, foca-se na fiscalização *a posteriori*, que se dará por amostragem¹¹⁹.

Enquanto, por um lado, o novo decreto traz o instrumento da Licença Ambiental Comunicada para empreendimentos de baixo impacto - que prescinde de fiscalização prévia -, por outro, a norma busca reforçar a fiscalização pós-licença, conforme se depreende dos artigos 48 e 49 - na perspectiva do que ocorre no Licenciamento Zero e no Sistema da Indústria Responsável, conforme verificado no Capítulo 5.

Conforme dispõem os referidos dispositivos, as atividades e empreendimentos licenciados estarão sujeitos à fiscalização pós-licença, consistente na verificação do cumprimento das condições e restrições estabelecidas no instrumento de controle.

A fiscalização será proporcional ao risco e magnitude dos impactos ambientais adversos das atividades, levando em conta a probabilidade de consumação de dano ambiental ou sua gravidade.

Nessa linha, o novo decreto estabelece que, nos empreendimentos ambientalmente sensíveis, a fiscalização pós-licença será periódica. Já nos empreendimentos ou atividades de baixo impacto, licenciados através da LAC, a fiscalização se dará por amostragem.

Desta feita, o decreto busca tornar sua fiscalização mais eficiente, reforçando sua ação em empreendimentos que possam causar maiores riscos ao meio ambiente e considerando a magnitude dos impactos ambientais adversos que a atividade possa ser capaz de causar.

Diante da previsão de instrumentos de mera comunicação - como a LAC e a AAC -, o decreto estabelece, expressamente, que todas as informações prestadas pelos empreendedores e responsáveis técnicos gozam de presunção de boa-fé e legitimidade.

Nesse sentido, a norma, de maneira prudente, reforça, em seu bojo, que a prestação de informações falsas ou omissão de qualquer informação necessária implica na responsabilização civil, administrativa e penal, previstas na legislação vigente.

¹¹⁹ Artigo 23, §4º, da minuta do Decreto.

Ademais, dispõe que, se for o caso, deverá o órgão ambiental comunicar a prática da conduta infracional ao respectivo conselho de classe no qual o técnico se encontre registrado, sem prejuízo da comunicação ao Ministério Público e demais órgãos de controle para adoção de medidas cabíveis.

O novo decreto de licenciamento busca levar os procedimentos de licenciamento ambiental para a esfera eletrônica, conforme é possível verificar através da leitura de diversos artigos (à luz da ideia do balcão do empreendedor, constante do DL n. 169/2012 – SIR).

O artigo 6º aduz que, as instruções técnicas e condicionantes padronizadas por tipologia de empreendimento ou atividade serão disponibilizadas pelo Inea, preferencialmente por portal eletrônico.

O artigo 8º, §2º, por sua vez, prevê que o empreendedor poderá optar por receber, por correio eletrônico, as notificações emitidas pelo órgão licenciador decorrentes do procedimento de licenciamento ambiental.

Já o artigo 29, que dispõe, em seu caput, que os dados ambientais constantes de estudos elaborados para certa atividade poderão ser aproveitados por novo empreendimento (se localizado na mesma área de influência), estabelece ainda que, caberá ao Inea manter base de dados atualizada e preferencialmente disponibilizada em seu portal eletrônico.

Ademais disso, a concessão da LAC, nos moldes do novo decreto, se dará por meio eletrônico, após inserção da documentação exigida no sistema e preenchimento de termo de responsabilidade pelo empreendedor e responsável técnico¹²⁰.

A minuta do novo sistema de licenciamento ambiental do Estado do Rio de Janeiro se preocupa em desburocratizar os procedimentos previstos em seu bojo, visando afastar determinadas diligências presenciais desnecessárias e utilizar o meio eletrônico para realização de demandas, tanto por parte do empreendedor, quanto por parte do órgão ambiental, em linha com os princípios da eficiência e da celeridade.

¹²⁰ Artigo 23, §5º, da minuta do Decreto.

CONCLUSÕES

Do que acima se expôs, extraem-se as seguintes conclusões:

1. A burocracia e morosidade no processo administrativo ambiental consistem em um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos órgãos ambientais.
2. A ineficiência do sistema, morosidade e burocracia se verificam tanto nos processos administrativos ambientais de licenciamento quanto nos sancionadores.
3. O licenciamento ambiental ainda é marcado por demoras injustificadas, exigências demasiadamente burocráticas, decisões poucos fundamentadas e insensatez desenvolvimentista de empreendedores, inobservando ao princípio da eficiência.
4. Conforme determina o art. 225, da CRFB, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.
5. O licenciamento ambiental é definido como o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.
6. O art. 23, parágrafo único, da CRFB, estabeleceu, expressamente, o dever de cooperação entre os entes federativos.
7. Conforme LC n. 140/2011, os empreendimentos e atividades são licenciados por um único ente federativo, não havendo que se falar em sobreposição de entes na atuação do licenciamento ambiental.

8. A Resolução CONAMA n. 237/97 expressa, em seu art. 12, §1º, que “poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental”.

9. Por sua vez, No Estado do Rio de Janeiro, o Decreto Estadual n. 44.820/14, que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Rio de Janeiro (SLAM), trouxe em seu bojo a possibilidade de o órgão ambiental, em uma única fase, atestar a viabilidade ambiental, aprovar a localização e autorizar a implantação e operação do empreendimento ou atividade.

10. Considerando os maiores obstáculos verificados nos processos administrativos sancionadores, registre-se a falta de meios digitais capazes de realizar simples procedimentos, como notificação do autuado.

11. Já nos processos de licenciamento, foram verificados os principais pontos que precisam de melhorias: os procedimentos de AIA, por meio da utilização de instrumentos como guias e documentos técnicos de referência; a articulação e comunicação com os órgãos e entidades intervenientes nos processos de licenciamento ambiental; e a gestão dos processos de licenciamento ambiental.

12. Necessidade de aprimoramento da articulação e comunicação entre o órgão ambiental e entidades intervenientes no processo de licenciamento, considerano o baixo nível de articulação e comunicação entre o Ibama e os intervenientes.

13. O SIR surge a partir do espírito do Licenciamento Zero, trazendo aspectos que reduzem o controle prévio e reforçam os mecanismos de controle a posteriori.

14. O SIR trouxe consigo inúmeros pontos de simplificação, como o balcão do empreendedor; a possibilidade da entidade coordenadora convocar entidades intervenientes para reunião, devendo ser realizada, preferencialmente através de videoconferência e a previsão da obrigatoriedade de adoção, pelas entidades públicas, de condições técnicas padronizadas.

15. O procedimento de comunicação prévia com prazo, previsto no artigo 30 do DL n. 169/2012, envolve a emissão do título digital de instalação e exploração, configurando o direito do requerente de exercer sua atividade.

16. Já no procedimento de mera comunicação prévia, preenchidos e apresentados os devidos documentos perante o balcão único, é emitida, automática e imediatamente, o título digital de exploração.

17. Lei Estadual n. 4.675/2009, de Santa Catarina, adicionou ao Código Estadual do Meio Ambiente a Licença Ambiental por Compromisso, que adota um procedimento simplificado. Após declaração de compromisso firmada pelo empreendedor, a referida licença é emitida eletronicamente.

18. Diante disso, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI) em face da expressão “Licença Ambiental por Compromisso”.

19. A ADI foi julgada recentemente e o colegiado do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC) decidiu pela improcedência do pedido do Ministério Público.

20. O Estado de Minas Gerais publicou a Deliberação Normativa (DN) Copam n. 217/2017, que trouxe a previsão da Licença Ambiental Simplificada; a consideração do critério locacional para definir a modalidade de licenciamento da atividade; e a previsão de sistema informatizado como instrumento de análise técnica dos processos de licenciamento ambiental.

21. Minuta do novo decreto de licenciamento ambiental do Estado do Rio de Janeiro, atualmente disponível para consulta pública, se baseia na simplificação dos procedimentos administrativos de licenciamento e controle ambiental.

22. A Licença Ambiental Comunicada, constante na minuta do decreto, em única fase, atesta a viabilidade ambiental, aprova a localização e autoriza a instalação e operação de empreendimento ou atividade classificado como de baixo impacto ambiental.

23. Para concessão da LAC no Rio de Janeiro, a minuta determina que basta que o empreendedor apresente, junto ao órgão ambiental, os documentos necessários.

24. Empreendimento estratégico com tratamento mais célere, enquanto empreendimentos ambientalmente sensíveis estarão sujeitos a uma análise

mais detalhada do licenciamento ambiental (controle ambiental baseado em estratégia, riscos, desempenho e impactos).

25. inexistência de vistoria prévia do empreendimento pelo órgão ambiental estadual, quando se fala em LAC, que foca na fiscalização a posteriori, que se dará por amostragem.

26. Isso porque, a fiscalização, conforme minuta do decreto do RJ, será proporcional ao risco e magnitude dos impactos ambientais adversos das atividades.

27. Objetiva-se tornar sua fiscalização mais eficiente, reforçando sua ação em empreendimentos que possam causar maiores riscos ao meio ambiente e considerando a magnitude dos impactos ambientais adversos que a atividade possa ser capaz de causar.

28. Quanto à responsabilidade do responsável técnico, a minuta do Estado do RJ reforça que a prestação de informações falsas ou omissão de qualquer informação necessária implica na responsabilização civil, administrativa e penal, previstas na legislação vigente.

29. O novo decreto de licenciamento busca levar os procedimentos de licenciamento ambiental para a esfera eletrônica, à luz da ideia do balcão do empreendedor, constante do DL n. 169/2012 – SIR.

BIBLIOGRAFIA

I- MANUAIS, MONOGRAFIAS E ARTIGOS

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. BURLE FILHO, José Emmanuel. BURLE, Carla Rosado. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 807.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Licenciamento Ambiental e Judicialização: o caso de Belo Monte. In: PINTO, Élica Graziane; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre (Org.). Judicialização, orçamento público e democratização do controle de políticas públicas, Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. GRINOVER, Ada Pellegrini. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993.

BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 126.

¹ AC 0007287-70.2003.4.04.7207, rel. p/ ac. Des. Fed. Cândido Alfredo Silva Leal Junior, julgado em 05/03/13, publicado em 08/04/13.

CARTAXP, Tiago Vale Lopes de Melo Sousa Martins. O sistema da Indústria Responsável na Perspectiva do Direito Ambiental. Dissertação de Mestrado em

Ciências Jurídico-Políticas, Menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2014. p. 25.

<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/28543/1/O%20sistema%20da%20industria%20respon%20savel%20na%20perspectiva%20do%20direito%20ambiental.pdf>.

II- REVISTAS CIENTÍFICAS

GARBACCIO, Grace Ladeira. ANTUNES, Paulo de Bessa. Licenciamento ambiental: necessidade de simplificação. Revista Justiça do Direito, 32(3), 2019. p. 562-582. Disponível em: <https://doi.org/10.5335/rjd.v32i3.8516>

III- SITES E ARTIGOS ONLINE

Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/futuro-presidente-do-ibama-quer-licenciamento-ambiental-automatico,a8b3d565bc174aeeb35da55ae8653c3c3oxcjdku.html>

Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/notas/1890-ibama-realiza-consulta-publica-sobre-guia-de-avaliacao-de-impacto-ambiental-para-sistemas-de-transmissao-de-energia>

“2º Ciclo de Debates sobre Direito Ambiental: Simplificação do Licenciamento Ambiental”, do Instituto Estadual do Ambiente, ocorrido em 14 de agosto de 2019, com o objetivo de discutir acerca da minuta do novo decreto de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.facebook.com/inea.rj.gov.br/videos/2959855734086145/>

<http://idesisema.meioambiente.mg.gov.br/>

<http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/3721-licenciamento-ganha-agilidade-com-ampliacao-da-plataforma-ide-sisema->

<http://www.inea.rj.gov.br/inea-promove-consulta-publica-sobre-o-novo-decreto-para-a-simplificacao-do-licenciamento/>

https://www.jusbrasil.com.br/diarios/233509897/doerj-poder-executivo-21-03-2019-pg-18?ref=previous_button

V- CONVENÇÕES E DOCUMENTOS

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais. 2019. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12741.pdf>

Secretaria de Assuntos Estratégicos, Presidência da República; Licenciamento Ambiental – Documento para discussão, versão preliminar. Disponível em: <http://www.robertounger.com/pt/wp-content/uploads/2017/01/licenciamento-ambiental.pdf>

Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9752.pdf>

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n. 69 – Ações relativas à fiscalização ambiental sob responsabilidade do Ibama. 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9752.pdf>

Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional. Ibama. Licenciamento Ambiental. Identificação de riscos. Possibilidades de melhoria. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/CA/C6/59/28/7AE4C6105B9484B6F18818A8/024.048-2018-6-%20Licenciamento%20ambiental.pdf>.

International Association for Impact Assessment em coop. com Institute of Environmental Assessment. Princípios da melhor prática em Avaliação do Impacto Ambiental. Tradução: Rede de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos. Disponível em: https://www.iaia.org/uploads/pdf/IAIA_Principios_pt.pdf.

Minuta do novo decreto de licenciamento ambiental do Estado do Rio de Janeiro.
Disponível para consulta até 11 de dezembro de 2019 em: <http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/versa%CC%83o-19.11-consulta-pu%CC%81blica.pdf>